Pasi-Heikki Rannisto
Piia Tienhaara (toim.)

SOTE-PALVELUT MARKKINOILLA

TAVOITTEITA, TOIVEITA JA RISTIRIITOJA

SOTE-PALVELUT MARKKINOILLA

SOTE-PALVELUT MARKKINOILLA

TAVOITTEITA, TOIVEITA JA RISTIRIITOJA

Pasi-Heikki Rannisto & Piia Tienhaara (toim.)

TAMPERE UNIVERSITY PRESS

Tekes

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

ISBN 978-952-03-0320-4 (pdf)

Sisällysluettelo

OSA III
Hankinnat markkinoiden muovaajina

OSA IV
Markkinat filosofisen tarkastelun kohteena

Esipuhe

Suomalaisessa hyvinvointipalvelujen järjestämisessä julkisen vallan rooli on suuri. Valtio antaa palvelulupauksia ja normittaa tuotantoa, jonka järjestäminen ja osin tuottaminenkin ovat tällä hetkellä kuntien vastuulla. Tässä järjestelyssä suhde yrityksiin ja palvelumarkkinoihin on ollut hapuileva. Ei ole tiedetty, miten suhtautua erilaisiin palveluntuottajiin ja asiakkaan rooliin palveluntuotannossa.

Kaksivuotisessa Tekes-hankkeessa ”*Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS)*” on tarkasteltu sosiaali- ja terveysalan palvelumarkkinoita, erilaisten markkinoilla toimivien, erityisesti kuntien, toimintalogiikoita ja niiden vaikutuksia asiakaslähtöisten, innovatiivisten ja vaikuttavien palvelujen aikaansaamiseen. Hankkeen kohdekuntina ovat olleet Jyväskylän, Tampereen ja Turun kaupungit, joilla kullakin on ollut hankkeessa omat case-tapauksensa. Lisäksi kaupungeista on kerätty haastattelu-, kysely- ja asiakirja-aineistoa monipuolisen yleiskuvan saamiseksi ja laajempiin tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Kaupungit ovat suhtautuneet tutkimukseen rakentavasti ja edistäneet kukin tahoillaan tutkimusta.

Hankkeen johtoryhmän puheenjohtajana on toiminut professori Jari Stenvall Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulusta, ja ryhmän jäseninä sekä ohjaavina asiantuntijoina hyvinvointikoordinaattori Tytti Solankallio-Vahteri Jyväskylän kaupungista, johtaja Tarja Myllärinen ja johtaja Kaija Majoinen Suomen Kuntaliitosta, palvelualuejohtaja Sirpa Kuronen ja Turun kaupunkitutkimusohjelman johtaja Sampo Ruoppila Turun kaupungista, tilaajajohtaja Kari Hakari Tampereen kaupungista sekä asiantuntija Maarit Lahtonen Tekesistä. Sydämellinen kiitos panoksestanne ja yhteistyöstänne hankkeen onnistumiseksi.

Yritysten näkökulmien selvittämisessä apuaan ovat tarjonneet johtaja Markus Sjölund Tampereen Kauppakamarista sekä toimitusjohtaja Pasi Mäkinen ja yritysasiamies Marko Keski-Sikkilä Pirkanmaan Yrittäjistä. Kiitos yhteistyöstä ja arvokkaasta avusta.

Hankkeen tutkijoina projektin eri vaiheissa ovat olleet Anna-Aurora Kork, Kaisa Kurkela, Mikko Manka, Ari Rasimus, Paula Rossi, Sanna Seppänen, Piia Tienhaara, Anniina Tirronen ja Sanna Tuurnas sekä professori Risto Harisalo. Hanketta on johtanut tutkimusjohtaja, dosentti Pasi-Heikki Rannisto. Kiitos kaikille tutkijayhteisömme jäsenille hyvästä hengestä ja tuloksellisesta työstä.

Hankkeen päärahoittajana on ollut Tekes, jota kiitämme sekä tutkimuksen mahdollistamisesta että joustavasta suhtautumisesta hankkeen tarpeiden ja aikataulun muutoksiin. On ollut ilo työskennellä kanssanne.

Kiitos myös työskentelymme kotipesänä toimineelle Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergosille, jonka kahvihuoneessa olemme usein virkistäytyneet tutkimuksen ilmiöitä pohtien ja kirjoituksia miettien.

Tampereella itsenäisen Suomen juhlien aattona,

Pasi-Heikki Rannisto *Piia Tienhaara*

Johdanto – julkiset sote-palvelut markkinoilla

Pasi-Heikki Rannisto & Piia Tienhaara

Sote-palvelut uudistamisen kohteena

Suomalaiset julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut (sote) ovat ennennäkemättömän muutoksen kohteena. Nykyisen palvelutason ylläpitäminen yhä hupenevilla resursseilla vaatii palvelujen ja palvelujärjestelmän radikaalia uudistamista. Uudistamiseen pyritään lukuisilla keinoilla, joista keskeisiä näyttäisivät olevan:

1) järjestelmätason keskittäminen riittävää väestöpohjaa korostaen
2) palveluprosessien kehittäminen
3) palvelujen tuottajaverkostojen luominen
4) palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen sekä
5) markkinoiden hyödyntäminen julkisissa palveluissa.

Maakunta- ja sote-uudistukset muuttavat rakenteita ja eri toimijoiden, kuten asiakkaiden tai yritysten, rooleja. Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia lisätään ja samalla yritysten sekä kolmannen sektorin asemaa palvelutuotannossa vahvistetaan merkittävästi. Uudistuksiin lähdettäessä keskustelut fokusoituvat luonnollisestikin valtaan ja organisaatiorakenteisiin, mutta jatkossa uudistuksia valmisteltaessa ja toteutettaessa katse kiinnittyy aivan toisiin asioihin. Olennaisiksi muodostuvat esimerkiksi asiakkaan saama ja kokema hyöty, asiakasohjaus, osallisuus ja osallistuminen, moniammatillinen ja verkostomainen yhteistyö sekä yksityisten palveluntuottajien ja julkishallinnon roolit ja tehtävät.

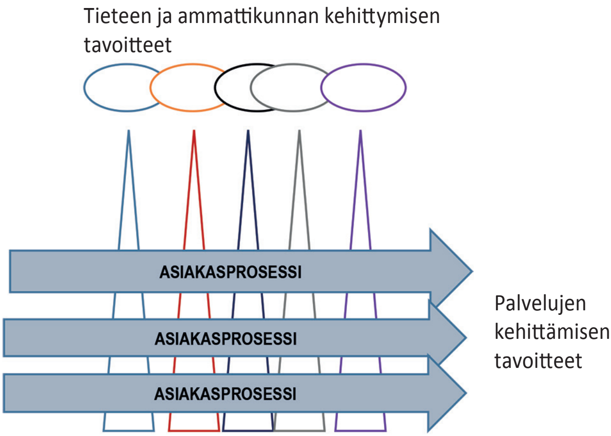
Kyseiset teemat eivät ole uusia keskusteltaessa hyvinvointipalvelujen kehittämisestä – asiakkaaseen ja hänen rooliinsa liittyvät näkökulmat ovat olleet palvelujen kehittämisen keskiössä jo useita vuosia (ks. esim. Anttonen ym. 2012; Grönroos 2008; 2012; Rannisto ym. 2014; Stenvall & Virtanen 2012). Myös palvelujen verkostomaisesta tuottamisesta ja yksityisten palveluntuottajien osaamisen hyödyntämisestä on jo vuosien kokemus (ks. esim. Osborne & Gaebler 1992).

Julkisten palvelujen kehittämisessä keskeinen lähestymistapa viime vuosina on ollut uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM) tai hallinta (New Public Governance, NPG) (ks. esim. Osborne 2010). Yksityisellä sektorilla sen sijaan kehitystyötä on tehty kiinnittämällä korostetusti huomiota asiakkaaseen ja hänen palvelusta saamaansa arvoon (ks. esim. palvelulähtöinen logiikka, mm. Vargo & Lusch 2004; 2008). Julkisissa palveluissa asiakaspainotus on näkynyt erilaisissa hallinnon uudistuksissa (engl. Administrative Reform) ja kansalaislähtöisen kehittämisen sekä yhteiskehittämisen (engl. Co-production, Citizen-Centered Governance) korostamisessa (vrt. Borins 2008; Hall & Holt 2008; Jäppinen 2012; Windrum 2008). Teoreettisesti tarkasteltuna muutosten taustalla onkin usein laajempi uudistusajattelu.

Julkisten sote-palvelujen markkinoilla erilaiset kehittämisen teemat esiintyvät ajoittain sulassa sovussa ja ajoittain räikeissä ristiriidoissa. Neutraalia tarkastelua ei helpota se, että keskustelu on usein poliittisesti latautunutta – *uudistamista ohjaavat erilaiset ja usein ristikkäiset tavoitteet ja toiveet*. Palvelujen uudistajilla ei ole täyttä yhteisymmärrystä kehittämisen suunnasta tai edes siitä, ovatko kehittämisen tavoiteltavat tulokset kehittämistä vai heikentämistä (vrt. Leponiemi ym. 2012). Esimerkiksi julkisten palvelujen kehittäminen lähtee usein muista tavoitteista kuin laadun parantamisesta, ja kehittämisessä halutaan usein säilyttää vallitsevien toimijoiden ammatilliset käytännöt ja aatteellisesti tehdyt valinnat.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen maakunta- ja sote-uudistuksen kontekstissa edellyttää, että kansalaisten, kolmannen sektorin, yritysten, kuntien sekä laajemminkin julkisen vallan toimintaa ja rooleja hahmotetaan uu-

della tavalla. Suomalaisen hyvinvointivaltion palvelutuotannolle tyypillinen asiakkaan tarpeen tarkastelu yhden ammattiryhmän tai erikoisalueen toimesta ei enää riitä. Ammattiryhmittäisessä tarkastelussa käytännön palveluprosessit hajautuvat, katkeavat, syntyy päällekkäistä työtä, asiakkaan lähettelyä paikasta toiseen ja joskus myös suoranaista vastuun pakoilua. Tämä näyttäytyy myös suurina kustannuksina. Yhteiskunnalle otettujen palvelutehtävien laajennuttua sekä väestön ikääntymisen seurauksena yhä useammin asiakkaiden ongelmat vaativatkin moniammatillista ja monitieteellistä tarkastelua (kuvio 1).



Kuvio 1. Ammatillisten intressien suunta ja palvelujen kehittäminen (Rannisto 2012, 55).

Palvelujen uudistaminen vaatii myös uudella tavalla markkinoiden ja eri toimijoiden toimintalogiikoiden tarkastelua. Aikaisemmin sote-palveluja ei ole kehitetty markkinoina, vaan julkiset toimijat ovat ostaneet palveluja paikkaamaan omaa tuotantoaan lähinnä olosuhteiden pakosta. Suomalaisten kuntien rooli palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä, eli mahdollisuus toimia markkinoilla, on ollut poikkeavan suuri verrattuna muihin maihin. Lisäksi sote-palvelujen markkinoita on toistaiseksi tarkasteltu lähinnä vain kilpailut-

tamisen näkökulmasta (esim. Forma ym. 2008; Fredriksson & Martikainen 2006; Martikainen 2009; Okko ym. 2007). Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä tilanne on muuttunut. Nyt näyttää siltä, että yksityinen toiminta on tullut pysyvästi hyväksytyksi osaksi julkisten palvelujen järjestämistä. Tästä syystä myös tarve markkinoiden toiminnan pohdinnalle yleensä, mutta myös teoreettiselta ja filosofiselta kannalta, on ilmeinen.

Markkinoiden luominen ja huoltaminen – hanke kirjan takana

Tämän kirjan taustalla olevassa hankkeessa, ”*Markkinoiden luominen ja huoltaminen – asiakaslähtöisyys innovatiivisten sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostomaisessa tuottamisessa ja tulosperusteisessa hankinnassa, (ALIS)*”, katse kohdistuu nimensä mukaisesti markkinoille. Hanke ei olisi voinut osua parempaan ajankohtaan. Nyt jos koskaan on tarvetta tiedolle, joka käsittelee julkishallinnon roolia, toimintaa ja suhdetta markkinoihin yleisesti sekä palvelujen järjestämisen ja hankinnan tapoja, eli suhdetta yrityksiin ja asiakkaisiin erityisesti. *Hankkeessa tavoiteltiinkin parempaa ymmärrystä markkinoiden toiminnasta sekä siellä toimivien eri toimijoiden motiiveista, tarpeista ja toimintalogiikoista*.

ALIS-hanke rahoitettiin osana Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa 2008–2015 -ohjelmaa ainoana markkinoita tarkastelevana hankkeena. Hanke toteutettiin keskeisiltä osin vuosina 2014–2015, mutta raportointia sekä tulosten julkistamista jatkettiin vuoden 2016 puolelle. Keväällä 2016 toteutettiin muun muassa loppuseminaari ”Uusia avauksia sote-markkinoille – tähtäimessä vaikuttavat palvelut”, jossa hankkeen osaprojektien tuloksia esiteltiin ja kehiteltiin eteenpäin yhdessä seminaariosallistujien ja hankkeen partnereiden kanssa.

Partnereina ja osarahoittajina hankkeessa olivat Jyväskylän, Tampereen ja Turun kaupungit, jotka saivat itsenäisesti valita omasta toiminnastaan aihepiiriin sopivat tapaustutkimukset. Jyväskylä valitsi tarkastelunkohteeksi alueelliset monipalvelupisteet, joiden perustamista ja erityisesti asukkaiden osallistumista kehittämiseen tarkasteltiin yhtenä tapauksena. Tampereen

kaupungin tapaustutkimus käsitteli puolestaan Härmälän alueella toteutettua ikäihmisten palvelujen tulosperusteista hankintaa. Turun kaupungin osalta tapaukseksi valikoitui nuorten tarpeista rakentuvan Vamos-palvelukonseptin integroimisprosessi osaksi nuorten palvelujen kokonaisuutta ja julkista palvelujärjestelmää. Näistä kustakin tapauksesta toteutettiin hankkeessa omat osaprojektinsa ja niistä on omat artikkelinsa tässä kirjassa.

Suuret suomalaiset kaupungit Jyväskylä, Tampere ja Turku ovat omalta osaltaan hyviä tutkimuskumppaneita selvitettäessä eri kuntien ja niihin kytkeytyvien tahojen toimintaa markkinoilla. Kohdekunnat ovat kukin monin eri tavoin osana markkinoiden toimintaa. Esimerkiksi Tampere on toimintamallinsa myötä myös eräänlainen maakuntamallin pienoismalli, jossa on eritelty roolit tilata, tuottaa ja hankkia palveluja asiakkaille (ks. Rannisto 2015). Luonnollisesti kaikissa kaupungeissa tehdään hankintaa niiden toimintamalleista riippumatta. Hankkeen tapaustutkimusten osalta kaupunkikohtaisesti keskeisimmäksi tarkastelun kohteeksi muodostui kuitenkin kaupunkien toiminta markkinoiden luojana (Tampere), huoltajana (Turku) ja mahdollistajana (Jyväskylä).

Maakunta- ja sote-uudistuksen ilmaantuminen uudistamisen kentälle kesken hankkeen vaikutti tutkimuksen etenemiseen. Esimerkiksi osallisuus-kysymys nousi vahvasti esille Jyväskylän tapaustutkimuksen täsmentymisen myötä. Niin ikään yhdessä artikkelissa käsitelty kunnan uusi ja tuleva rooli ”elinvoimakuntana” on uudistusten perua. Yritysten roolin korostuessa valtakunnallisissa keskusteluissa hankkeessa käynnistettiin osaprojekti, jossa selvitettiin kuntien toiminnan vaikutuksia ulkoisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiin ja markkinoiden toimintaan. Myös näistä teemoista on kustakin oma artikkelinsa tässä kirjassa. Kuitenkin, vaikka kirjan artikkeleilla ja tutkimuksen kohteena olevilla tapaustutkimuksilla on liittymäpintoja käynnissä olevaan maakunta- ja sote-uudistukseen, ei kirjassa oteta kantaa uudistuksen toivottavuuteen tai onnistumiseen. Käynnissä olevia uudistus- ja kehittämishankkeita tarkastellaan ja niihin viitataan ilmiöinä ja niiden taustalla olevina tavoitteina.

Sote-uudistuksen yhtenä keskeisenä ideana on integraatio, jossa on yhdistettävä johtamisen ja yhteistyön keinoin eri ammattikuntien ja tieteiden näkökulmat mahdollisimman hyvän asiakaspalvelun aikaansaamiseksi. Myös teemaa koskevan tutkimuksen on näin oltava monitieteistä. ALIS-hankkeessa hyödynnettiin hallinto- ja johtamistieteellisen tutkimuksen lisäksi sosiaalitieteellistä, terveystieteellistä sekä demokratiaa ja osallisuutta käsittelevää tieteellistä kirjallisuutta. ALIS-hankkeen voidaan näin ollen nähdä olleen sekä aiheensa että tieteellisen perustansa puolesta ajankohtainen.

Kirjan keskeisiä käsitteitä

Tässä kirjassa tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalveluja markkinoilla erityisiin tapauksiin tukeutuen. Markkinoita ei näin ollen määritellä tarkasti ja kattavasti luetellen esimerkiksi, mitkä palvelut markkinoille kuuluvat tai ketkä nimenomaan ovat markkinatoimijoita. Tähän on kaksi syytä.

Ensinnäkin julkisen hallinnon suuresta roolista johtuen palvelumarkkinat ovat olleet epälineaarisessa muutoksessa viimeisten vuosikymmenten ajan. Palvelujen ostamista on tehty kaikkialla julkisella sektorilla, mutta viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana on myös kehitetty tilaaja–tuottaja-malleja palvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Kuitenkin viime aikoina näistä malleista on osin jo luovuttu (ks. lisää esim. Rannisto 2015). Palvelumarkkinoiden olosuhteet ja institutionaalinen asema on jatkuvasti epäselvä. Toisaalta maakunta- ja sote-uudistus on tekemässä merkittävän palvelumarkkinoiden muutoksen pakkoyhtiöittämällä kuntien palvelutuotantoa sote-palvelujen alueella sekä pystyttämällä maakuntiin palvelujen järjestäjäorganisaatiot. Uudistuksen valmistelu on toistaiseksi niin pahasti kesken, että tulevia palvelumarkkinoita on vaikea hahmottaa.

Jotta tässä kirjassa käsiteltävää kokonaisuutta voitaisiin hahmottaa, on joitakin keskeisiä käsitteitä kuitenkin määritettävä. Käsitteitä avataan seuraavassa, mutta myös artikkelikohtaisesti kulloiseenkin teemaan kohdistuen. Kirjan lukemisen kannalta keskeisiksi määriteltäviksi käsitteiksi voidaan nähdä *markkinat, asiakas ja asiakasarvo*. Nämä käsitteet ovat tärkeitä siksi, että niin

tässä hankkeessa ja sen tapaustutkimuksissa kuin laajemminkin maakunta- ja sote-uudistuksessa on lähdetty tarkastelemaan palveluja asiakaslähtöisesti korostaen asiakasvaikutuksia, integroituja palvelukokonaisuuksia ja asiakkaan valinnanvapautta. Voidaksemme ymmärtää näitä tavoitteita, on meidän ymmärrettävä edellä mainittuja käsitteitä.

Markkinat hyvinvointipalvelujen tuottamisessa

Markkinoiden muotoja toimintaa, kilpailua ja käsitteitä tarkastellaan tässä kirjassa muun muassa omassa artikkelissaan (Harisalo & Rannisto) kirjan lopussa. Yleensä taloustieteessä markkinoilla tarkoitetaan kuitenkin paikkaa tai järjestelyä, jossa on mahdollisuus hyödykkeiden tai palvelujen vastaanottamiseen ja vaihtamiseen. Markkinoilla erilaiset tarjoajat ja kuluttajat kohtaavat ja määrittelevät hinnan vaihdettaville palveluille tai tuotteille. (Ks. esimerkiksi Hallipelto 2008.)

Suomessa sosiaali- ja terveyspalvelut tuotetaan valtaosin julkisella järjestelyvastuulla, aiemmin pääosin myös julkisen tuottamina, minkä seurauksena yksityiset palvelumarkkinat ovat alikehittyneet. Tähän on todennäköisesti tulossa muutos, sillä uudenlaisia markkinoiden luomisen ja huoltamisen malleja kehitetään jatkuvasti. Esimerkiksi helpoimmin tuotteistettavissa palveluissa on kasvavasti hyödynnetty palveluseteliä ja näin tarjottu asiakkaille valinnan vaihtoehtoja hyödyntää joko julkista tai yksityistä palvelutuotantoa.

Ikääntymisen ja terveydenhuollon kehittymisen seurauksena palveluja kuluttava väestö, eli palveluntarvitsijoiden määrä, kasvaa. Samalla esimerkiksi lääketieteen kehityksen myötä voidaan tuottaa palveluja sellaisiinkin tarpeisiin, joihin vielä hetki sitten ei kyetty vastaamaan. Ihmiset myös ottavat itselleen ja perheelleen aikaisempaa enemmän vakuutuksia ja varautuvat näin henkilökohtaisesti palvelujen tarpeeseen. Kysyntä on siis monellakin tavalla kasvussa, mikä siirtyy jatkuvasti ja yhä enenevästi markkinoille.

Valtio on maakunta- ja sote-uudistuksessa asettamassa julkiselle palvelutuotannolle yhtiöittämisvelvoitteen. Tällä tavalla merkittävä osa palvelutuotannosta siirtyy markkinoille, mikä osaltaan väistämättä kehittää palve-

lumarkkinoita. Valtiotasolla linjaus on uusi, sillä tähän mennessä palvelujen laatua ja tuottamisen tehokkuutta on yritetty nostaa pääosin kilpailuttamalla prosessien osia, mikä onkin tuonut jonkin verran säästöjä osassa palvelutuotantoa. Samalla asiakkaan näkökulmasta laatu on kuitenkin saattanut laskea, kun kilpailuttamisen yhteydessä ei ole tunnistettu kaikkia palvelujen sisällön tekijöitä. Tästä on seurannut se, että palvelujen keskeisiä asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä on jäänyt kilpailutuksesta ja myöhemmin sopimuksista pois. (Ks. esim. Forma ym. 2008; Fredriksson & Martikainen 2006; Martikainen 2009; Okko ym. 2007.)

Asiakas ja hänen roolinsa palveluissa

Tarkasteltaessa palvelumarkkinoita ei asiakkaan tarkastelua voida sivuuttaa. Virallisessa kehittämisen ja uudistamisen retoriikassa, erityisesti sote-palvelujen uudistamisessa, on asiakas otettu palvelujen tuottamisen ja kehittämisen keskiöön. On kuitenkin usein epäselvää, mitä asiakkuus, asiakaslähtöinen kehittäminen ja asiakkaan valinnanvapaus käytännössä tarkoittavat.

Näyttää siltä, että tavoitteena on ainakin asiakkaan ja hänen oman yhteisönsä aseman vahvistaminen palveluprosessissa. Asiakkaan roolin ja palvelukokemuksen vahvistaminen onkin yleisesti hyväksytty lähtökohta palvelujen kehittämiselle (vrt. Holma 1999; Rannisto 2013; STM 2009; Tritter 2009). Tämä voidaan nähdä vastaiskuna aiemman teollisuusyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion logiikoille, joissa palvelujen tuottaminen on ollut keskeisesti julkisen vallan ja sen auktorisoimien ammattikuntien tehtävä. Palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen on kuitenkin usein hidasta ja vaikeaa eri toimijaryhmille, sillä kyse on myös vallasta, eli siitä, kenellä on oikeus määritellä asiakkaan tarpeita, todellisuutta ja tarvittavia toimenpiteitä (Järvikoski & Härkäpää 2008; Leece & Leece 2010; Mönkkönen 2002; Raitakari 2006).

Asiakkaan roolin vahvistamiseen hyvinvointipalveluissa on monia vaihtoehtoja[1], mutta *asiakkaiden omien todellisuuksien ymmärtäminen on keskeinen edellytys sille, että palvelut tuottavat todellisia vaikutuksia, eli arvoa, asiakkaalle*. Julkisten palvelujen kehittämisessä on viime vuosina mielenkiintoa herättänyt esimerkiksi asiakkaan ja kolmannen sektorin kanssa tehtävä yhteiskehittäminen (engl. co-production, co-planning, co-management, co-design jne.). Tässä kehittämiskokonaisuudessa asiakas nähdään hyvinkin moninaisessa roolissa eikä välttämättä aina hyväksytä sitä, että asiakkaan tahto pitäisi olla kehittämisen keskeisin ohjaava voima. Tätä teemaa tarkastellaan omassa artikkelissaan (Tuurnas, Kurkela & Rannisto) tässä kirjassa.

Kehittämisessä ja teorianmuodostuksessa käydään usein kädenvääntöä siitä, onko asiakas ylipäätään asiakas (engl. customer, consumer, client) vai kansalainen (engl. citizen) tai kenties palvelujen käyttäjä (engl. service user). Tämä määrittelyn vaikeus liittyy vahvasti siihen, että osa julkisista palveluista tuotetaan turvaamaan ensisijaisesti yhteiskunnan tarpeita eikä tyydyttämään asiakkaan tahtoa (vankeinhoito, sosiaalitoimen erityistehtävät, kuten huostaanotto, asevelvollisuus jne.). Tässä mielessä joidenkin palvelujen kohdalla joudutaan pohtimaan myös sitä, ovatko julkiset palvelut palveluja lainkaan, vai mitä ne ovat – julkisia suoritteitako? Entä, mitä sitten ovat asiakkaat? (Vrt. Osborne & Brown 2011.) Tätä on havainnollistettu taulukossa 1.

[1] Palveluprosesseja kehitettäessä voidaan hyödyntää esimerkiksi palvelumuotoilua (ks. esimerkiksi Miettinen 2009; 2011) tai Blueprintingiksi kutsuttua työskentelyä (ks. esimerkiksi Bitner ym. 2007), jossa huomioidaan se, että suorien asiakaskohtaamisten lisäksi asiakas elää omaa elämäänsä palveluprosessien ulkopuolella.

Taulukko 1. Palvelujen ryhmittely niiden luonteen mukaan.

	Julkinen viranomaistoiminta	**Julkiset palvelut**	**Julkiset palvelut, joita julkinen järjestää ja osin tuottaa**	**Yksityiset palvelut**
Asiakkaan rooli	Kansalainen, palvelujen käyttäjä (citizen, service user)	Toimenpiteiden kohde, mutta myös asiakas	Potilas, oppilas, asiakas (service user, client)	Asiakas (customer)
Esimerkki	– Elintarvikevalvonta – Finanssivalvonta – Sosiaalisten etujen myöntäminen (KELA) – Vankeinhoito	– Erikoissairaanhoito – Kansanterveystyö – Liikenneturvallisuus – Koulujärjestelmä	Asiakaskohtaisten tavoitteiden tyydyttäminen, joka ei onnistu ilman asiakkaan keskeistä omaa roolia (co-production): oppiminen, tervehtyminen, pärjääminen	Palvelujen ja tuotteiden asiakas, joka on kykenevä päättämään ja rahoittamaan oman toimintansa
Mittaaminen ja tulokset	Yhteiskunnan toiminnalliset ja poliittiset tavoitteet	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	Asiakasvaikuttavuus	Asiakasvaikuttavuus ja -tyytyväisyys

Asiakasarvo

Asiakkaan roolin kasvattamiseen palvelutuotannossa liittyy keskeisesti asiakasarvon käsite. Palvelut, joiden ensisijainen tarkoitus on tuottaa yhteiskunnallista lisäarvoa voivat perustua niin sanottujen universaalipalvelujen logiikalle. On selvää, että kansalaisen käydessä KELA:ssa tai verotoimistossa, hän odottaa asiallista kohtelua, mutta erityisesti sitä, että häntä kohdellaan asiassaan tasapuolisesti niin kuin kaikkia muitakin kansalaisia. Kuitenkin niissä palveluissa, joiden ensisijainen tarkoitus on tuottaa arvoa asiakkaalle, ollaan riippuvaisia yksilöllisistä tekijöistä. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa tai koulutuksessa palvelua tarjoava yksittäinen työntekijä pyrkii ottamaan huomioon asiakkaan yksilölliset ominaisuudet ja näin varmistamaan asiakasarvon syntymisen, tässä tapauksessa siis tervehtymisen tai oppimisen. Lääkäri ei kohtaa terveyseroa vaan yksittäisen potilaan ja tällä olevan sairauden. Vastaavasti palvelun tarjoajalla, sekä organisaationa että yksittäisenä ammattilaisena, on odotus, että myös potilaalla on halu tervehtyä tai tehdä kuntouttavia toimia parantuakseen.

Edelliseen perustuen voidaan siis ajatella, että valtaosassa julkisista palveluista on kiinnitettävä huomiota asiakasarvoon. Tämä ei ole mikään pieni ajattelun muutos, vaan *se edellyttää koko palvelulogiikan muuttamista tuotantolähtöisestä ajattelusta palvelulähtöiseen ajatteluun*. Palvelulähtöinen logiikka on lähtökohtaisesti arvopohjainen ja asiakkaan näkökulmasta määrittyvä. Palvelu määrittyy silloin sen kautta, miten se auttaa asiakasta paremmin suoriutumaan ongelmastaan tai arjestaan ylipäätään. Asiakasarvoon perustuva toiminta lähteekin liikkeelle asiakastarpeiden ja odotusten tunnistamisesta ja ymmärtämisestä sekä tämän ymmärryksen käyttämisestä palvelujen tuottamisessa (Mitronen & Rintamäki 2012).

Asiakasarvo on itsessään moniulotteinen käsite. Sen ulottuvuuksiksi on tunnistettu ainakin neljä ominaisuutta, jotka vaikuttavat asiakkaan toimintaan palveluja tai tuotteita hyödyntäessään (Rintamäki ym. 2007):

1. Ensinnäkin palvelulla on *taloudellinen arvo*, joka liittyy tuotantokustannuksiin ja hintaan. Asiakas maksaa palveluista usein jotain joko suoraan tai välillisesti. Välillisiä kustannuksia ovat palvelun saamiseen liittyvät matkakustannukset, aika ja niin edelleen.
2. Toiseksi palvelulla on *toiminnallinen arvo*, joka liittyy siihen, tuottaako palvelu sen arvon, jonka se on luvannut, ja josta asiakas maksaa. Esimerkiksi, tarjoaako päivähoito hoitopaikan vai joutuuko vanhempi olemaan kotona lasta hoitamassa, vaikka hän maksaakin palvelusta, kuten lapsen sairaustapauksessa usein käy.
3. Kolmanneksi palveluilla on *emotionaalinen arvo*, joka tarkoittaa sitä, miten palveluja saava kokee palvelun. Ajoittain käy niin, että asiakas ei koe, että häntä on palveltu vaikka teknisesti ottaen hän on saanut hyvän palvelun.
4. Neljänneksi palvelulla on *symbolinen arvo*, joka kertoo siitä, miten hyväksyttävänä asiakas kokee palvelun tai tuotteen käyttämisen. Ihminen valitsee esimerkiksi tietyn automerkin, koska sillä ajaminen sopii hänelle ja hänen viiteryhmäänsä paremmin kuin toinen automerkki tai esimerkiksi sosiaalipalveluja käyttävä henkilö saattaa kokea häpeää siitä, että hän joutuu palveluja käyttämään.

Julkisten palvelujen yhteydessä asiakasarvosta käytävä keskustelu tarkastelee pääosin kolmea ensimmäistä: palvelujen hintaa (sielläkin lähinnä tuotantokustannusta), teknistä toimivuutta ja asiakkaan palvelukokemusta. Neljäs asiakasarvon ulottuvuus, symbolinen, jää usein keskustelun ulkopuolelle. Tällä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia asiakkaalle, esimerkiksi palvelujen käyttämättömyydestä johtuvan terveystilanteen heikkenemisen myötä.

Tämän kirjan artikkeleissa asiakkaalla katsotaan olevan oma, itsenäinen ja keskeinen rooli palvelujen sisältöjen ja vaikuttavuuden luomisessa. Siksi tarkastelun kohde on julkisen järjestettäväksi annetuissa tai yksityisissä sote-palveluissa. Asiakas on näin pääosin "customer" tai "client", joskus myös "service user". Samoin artikkeleissa tarkastellaan kulloiseenkin teemaan liittyen ja soveltuvin osin palvelulähtöiseen logiikkaan, osallistumiseen ja erilaiseen yhteistoimintaan liittyviä näkökulmia.

Kirjan kokonaisuus ja eteneminen

Käsillä oleva teos "*Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*" pyrkii kokoamaan yhteen ALIS-tutkimushankkeen keskeiset havainnot ja johtopäätökset koskien markkinoilla toimivien organisaatioiden ja eri toimijoiden toimintalogiikoita ja niiden vaikutuksia markkinoiden toimintaan.

Kirja rakentuu neljästä toisiaan täydentävästä osasta ja osien sisältämistä itsenäisistä artikkeleista, jotka tuovat esille ALIS-hankkeen osaprojektien tuloksia. Kirjan ensimmäisessä osassa "*Kunnat sote-markkinoiden toimijoina*" tarkastellaan erityisesti kunnan toimintaa ja sen vaikutuksia sote-markkinoihin. Osan avausartikkelissa, Rannisto ja Harisalo tarkastelevat kunnan roolia elinvoimakuntana. Artikkelissa pyritään tunnistamaan ja kuvaamaan kuntien tämän hetkisiä moninaisia rooleja ja toimintoja markkinoiden luojana ja huoltajana sekä tunnistamaan tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana. Kunnan toiminnan tarkastelu on keskiössä myös Tienhaaran ja Mankan artikkelissa, jossa tarkastellaan sitä, millaisena kuntien toiminta markkinoilla näyttäytyy ulkoisten sote-palveluntuottajien näkökulmasta. Artikkelissa tarkastellaan

ALIS-hankkeen case-kuntien, Tampereen, Turun ja Jyväskylän kaupunkien, ulkoisten palveluntuottajien kokemuksia kuntien toiminnasta ja sen vaikutuksista markkinoihin ja palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin.

Vaikka asiakaslähtöisyyden teema kulkee läpi kirjan, niin toisessa osassa päästään tarkemmin perehtymään ”*Osallisuuteen ja asiakaslähtöisyyteen kehittämisen ajureina*”. Osan avaa Tuurnaksen, Kurkelan ja Ranniston käsitteellinen katsaus, jonka tarkoituksena on hahmottaa osallistumista ja kansalaisuuden muotoutumista osallistujana osana laajempaa, yhteiskunnallista muutosta. Rossi puolestaan avaa artikkeleissaan Turun ja Jyväskylän kaupunkien tapaustutkimusten tulokset ristiriitaisten toimintalogiikoiden näkökulmasta. Jyväskylän tapausta koskevassa artikkelissa Rossi tutkii Tikkakosken monipalvelupisteprojektin avulla sitä, kuinka toimijat selviytyvät useiden, keskenään ristiriitaisten toimintalogiikoiden vaikuttaessa arjen työn käytäntöihin. Artikkeli avaa erityisesti organisaatio- ja tuotantolähtöisen logiikan ja palvelulähtöisen logiikan välistä ristiriitaa. Turun kaupungin osalta tarkastelussa on sen sijaan nuorten tarpeista rakentuvan Vamos-palvelukonseptin integroimisprosessi. Tutkimuksessa kuvataan sitä, millä tavoin asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän toimintalogiikoiden konfliktit ja kehittyminen ilmenevät toimijoiden kokemuksissa.

Kirjan kolmannessa osassa ”*Hankinnat markkinoiden muovaajina*” huomio kiinnittyy sote-palvelujen järjestämiseen ja hankkimiseen, ja sitä kautta markkinoihin ja palveluihin. Erityisessä tarkastelussa on tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta, joka on esimerkki uudenlaisesta hankintatavassa, jossa hankinnan kohde määrittyy suoritteiden sijaan tavoiteltavien tulosten kautta. Tavoitteena siinä on vaikuttavien palvelujen aikaansaaminen. Tirronen ja Rannisto kuvaavat artikkelissaan, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa. Tienhaara, Tirronen ja Rossi puolestaan tarkastelevat tulosperusteista hankintaa erityisesti kumppanuuden näkökulmasta kysyen, millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten, erityisesti palvelun tilaajan ja tarjoajien, näkökulmista. Tämä artikkeli on Tampereen kaupungin ALIS-hankkeeseen nimeämä tapaustutkimus.

Kirjan viimeinen, neljäs osa, ”*Markkinat filosofisesti tarkasteltuna*”, ja sen sisältämä Harisalon ja Ranniston artikkeli herättelee lukijaa pohtimaan markkinoiden luomista ja huoltamista filosofisesti, erityisesti liberalistisesta ja ehkä jopa aatteellisesta näkökulmasta. Tutkimusraportin viimeinen luku ”*Johtopäätökset ja askeleita tulevaan*” kokoaa kirjan ja sen taustalla olevan ALIS-hankkeen pohjalta johtopäätöksiä ja ehdotuksia, ja siirtää katsetta tulevaisuuteen.

Kaiken kaikkiaan kirjan tavoitteena on tarjota lukijalle useita erilaisia näköaloja ja ymmärrystä sote-palveluihin ja -markkinoihin – markkinoihin, joilla erilaisten toimijoiden moninaiset tavoitteet ja toiveet osin tukevat toisiaan ja osin riitelevät keskenään.

Asiasanat:

Asiakasarvo, asiakaslähtöisyys, asiakasohjaus, elinkeinopolitiikka, elinvoima, hankinta, julkishallinnon rooli, kilpailutus, järjestöt, konfliktit, kunta, kumppanuus, markkinat, markkinoiden luominen ja huoltaminen, osallisuus, osallistuminen, palvelujen järjestäminen, sosiaali- ja terveyspalvelut, säätiöt, tulosperusteinen hankinta, yksityiset palveluntuottajat, yritykset.

Lähteet

Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (2012). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press.

Bitner, M., Ostrom, A. & Morgan, F. (2007). Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation. Center for Services Leadership. Phoenix: Arizona State University.

Borins, S. (eds.) (2008). Innovations in Government, Research, Recognition and Replication. Bookings Institution Press and Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.

Forma, P., Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.) (2008). Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. (toim.) (2006). Kilpailuttamisen kokemukset. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: who creates value? And who co-creates? European Business Review Vol. 20. No. 4.

Hall, M. & Holt, R. (2008). New Public Management and cultural change: The case of UK public sector project sponsors as leaders. In P. Windrum & P. Koch (eds). Innovation in Public services: creativity, entrepreneurship and management. Cheltenham: Edward Elgar.

Hallipelto, A. (2008). Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Polemia 68. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Holma, T. (1997) Asiakaslähtöiset palveluprosessit. Perusta laadulle vanhustyön kotihoidossa ja asumispalveluissa sekä lastensuojelutyössä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Acta 230. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Järvikoski, A. & Härkäpää, K. (2008). Kuntoutuskäsityksen muutos ja asiakkuuden muotoutuminen. Teoksessa P. Rissanen, T. Kallanranta & A. Suikkanen (toim.). Kuntoutus. Helsinki: Duodecim.

Leece, J. & Leece, D. (2011). Personalisation: Perceptions of the Role of Social Work in a World of Brokers and Budgets. British Journal of Social Work 41(2), 204–223.

Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (2012). Kehittämistoiminta kunnissa. Acta 239. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Martikainen, T. (2009). Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Sastamala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Miettinen, S. (toim.) (2009). Designing Services with Innovative Methods. Helsinki: University of Art and Design.

Miettinen, S. (2011). Palvelumuotoilu – uusia menetelmiä käyttäjätiedon hankintaan ja hyödyntämiseen. Teknologiateollisuus ry. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Savonia-ammattikorkeakoulu.

Mitronen, L. & Rintamäki, T. (2012). Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press.

Mönkkönen, K. (2002). Dialogisuus kommunikaationa ja suhteena. Vastaamisen, vallan ja vastuun merkitys sosiaalialan asiakastyön vuorovaikutuksessa. Kuopion yliopiston julkaisuja, E. Yhteiskuntatieteet nro 94. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Okko, P., Björkrooth, T., Koponen, A. & Pelkonen, E. (2007). Terveyspalvelujen hierarkiat ja markkinat. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: time for a new theory? Public Management Review, 12:1, 1–10.

Osborne, S. & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in The UK: The Word That Would be King? Public Administration, Vol 89, no 4, 1335–1350. Blackwell.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass: Addison-Wiley Publishing Company, Inc.

Rannisto, P-H. (2013). Yhteisöllisyys julkisten palvelujen johtamisessa ja kehittämisessä. Teoksessa A. Tuhkunen & P-H. Rannisto (toim.). Elämänhallintaa kuntayhteisössä, Acta 244. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rannisto, P-H., Kinnunen, S. & Tuurnas, S. (2014). Innovatiivinen kehittäminen verkostossa – kohti asiakaslähtöistä moniammatillista sosiaalityötä Nuorten aikuisten palvelukeskuksen perustamisella. Teoksessa T. Pakarinen & T. Mäki (toim.). Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Uudistumisen sykettä palveluihin. Helsinki: Edita.

Rannisto, P-H. (toim.) (2015). Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rintamäki, T., Kuusela, H. & Mitronen, L. (2007). Identifying competitive customer value propositions in retailing. Managing Service Quality Vol. 17 No 6, 621–634.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009). Mielenterveys ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:3. Helsinki: STM.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Tallinna: Tietosanoma.

Taipale, V., Lehto, J., Mäkelä, M., Kokko, S., Muuri, A. & Lahti, T. (2006). Sosiaali- ja terveydenhuollon perusteet. Porvoo: WSOY.
Tritter, J. (2009). Vallankumous vai hidas muutos – Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista. Teoksessa M. Koivosalo, E. Ollila & A. Alanko (toim.). Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki: Gaudeamus.
Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. Journal of the Academic Marketing Science, 36, 1–10.
Windrum, L. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. In P. Windrum & P. Koch (eds). Innovation in Public Services: Entrepreneurship, Creativity and Management. Cheltenham: Edward Elgar.

OSA I

Kunnat sote-markkinoiden toimijoina

Kunnat elinvoimaa rakentamassa

Pasi-Heikki Rannisto & Risto Harisalo

Johdanto ja tutkimuksen tavoite

Kunnat toimivat palvelumarkkinoilla monin eri tavoin ja tällä toiminnalla on merkittäviä vaikutuksia niin kuntalaisille, yrityksille kuin kunnille itselleenkin. Sote-uudistuksen myötä kunnan toiminnan ja johtamisen painopiste muuttuu palvelujen tuotantokoneesta alueellisen elinvoiman luojaksi ja varmistajaksi. Kunnissa onkin alettu puhua elinvoiman johtamisesta ja elinvoimakunnasta, jossa yhdistyvät poliittis-hierarkkinen kunnan organisaation ja verkostojen johtaminen sekä paikallisiin markkinoihin vaikuttaminen. Tässä uudessa tilanteessa kunta muuntuu aikaisempaa selvemmin verkostotoimijaksi, jolloin tarkasteluun kytkeytyy jaetun arvon käsite ja näin myös kolmas sektori ja palvelujen tuottamiseen muodostuneet osuuskunnat. (Vrt. Hakari 2013; Kuhmonen ym. 2013; Tuominen ym. 2014.) Tarkastelusta tulee väkisinkin monitieteistä.

Toistaiseksi käsitteenä vielä varsin jäsentymätön elinvoimajohtaminen on lähellä elinkeinopolitiikan kokonaisvaltaista ajattelua ja toimintaa, jolloin sitä voidaan pitää osana kunnan strategista johtamista. Elinvoimajohtamisessa huomion painopiste on kuntaorganisaation ja sen kokoaman palveluverkoston yhteensopivuudessa (fit) toimintaympäristön kanssa. Strategisen johtamisen teoreettisessa keskustelussa lähestytään tällöin kontingenssiteoriaa (ks. lisää esim. Ginsberg & Venkatramen 1985; Lawrence & Lorch 1969; Miller 1992; Rannisto 2005; Venkatraman & Camillus 1984). Elinvoiman johtamisessa on myös vahva tulevaisuusorientaatio. Toimintaympäristön muuttuessa myös oma toiminta, osaaminen ja asiakastarpeet muuttuvat, jolloin myös kunnan

on muututtava. Tässä mielessä elinvoimajohtaminen on ennakoivaa ja tavoitteellista kunnan ja verkostojen sisäisten ja ulkoisten tekijöiden aktiivista yhteensovittamista. (Kuhmonen ym. 2013.)

Tavoite alueellisen elinvoiman vahvistamisesta nostaa esiin verkostoja ja uusia yhteistyökumppaneita. Katse siirtyy paikallisten markkinoiden toimintaan ja kunnan rooliin osana niitä. Tämän artikkelin tavoitteena on *tunnistaa ja kuvata kuntien tämän hetkisiä moninaisia rooleja ja toimintoja markkinoiden luojana ja huoltajana sekä tunnistaa tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana* (jatkossa käytetään käsitettä "markkinoiden huoltaminen", joka kattaa sekä markkinoiden luomisen että huoltamisen).

Artikkelissa kuvataan ensin aineiston kerääminen ja tulkinnan hermeneuttisen kehän kaltainen rakentuminen. Tämän jälkeen tarkastellaan aineistosta esiin nousevia kunnan rooleja ja toimintoja markkinoiden huoltamisessa. Seuraavassa vaiheessa tarkastellaan aineistolähtöisesti markkinoiden huoltamisen esteitä ja mahdollisuuksia ja lopuksi esitellään kaksi käytännön esimerkkiä: palveluseteli ja verkoston hyödyntäminen kilpailuttamisen valmistelussa.

Tutkimuskysymys, aineisto ja analyysi

Artikkelin tutkimuskysymykset ovat:

1) miten kunnat tänä päivänä toimivat markkinoiden luojina ja huoltajina sekä
2) mitkä ovat niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana.

Tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat sosiaali- ja terveyspalvelut ja niistä rajatusti sosiaalipalvelut. Tutkimusaineiston keruussa on yhdistetty useita erilaisia aineiston hankinnan muotoja. Kohderyhmiltä kysyttiin toistuvasti samoja aiheita, tutkimuksen aikaisemmissa vaiheissa nousseita uusia teemoja ja kohderyhmän osaamiseen sekä kokemuksiin perustuvia erityiskysymyksiä. Aineistoa kerättiin seuraavilla tavoilla:

- Seminaari-ideointi tuplatiimimenetelmällä Kuntaliiton järjestämässä Kuntien tulevaisuusfoorumi -tapahtumassa 6.5.2014. Osallistujina oli suomalaisia kuntien kehittäjiä ja elinkeinopolitiikan johtajia (n=8).
- Focus group -teemahaastattelut Jyväskylän seudun toimijoiden keskuudessa. Näissä haastatteluissa osallistujina (n=12) olivat monipuolisesti elinkeinopolitiikan, keskushallinnon, seudullisen kehitysyhtiön sekä sote-palveluja tuottavien tahojen edustajat. Haastatteluissa erityinen teemallinen painopiste oli palveluseteli, koska Jyväskylän kaupunki on Suomen mittakaavassa suurin palvelusetelien hyödyntäjä.
- Henkilö- ja parihaastattelut (n=5) Tampereen kaupunkiseudulla elinkeinopolitiikan, kehitysyhtiön sekä sairaanhoitopiirin johtaville toimijoille. Erityiskysymyksinä olivat sote-hankintojen ja elinkeinopolitiikan välinen suhde, palvelujen ja tarvikkeiden hankinta kilpailutuksen avulla sekä hankittavien tuotteiden määrittely verkostoyhteistyönä.
- Asiantuntijoiden luovan ajattelun hyväksikäyttö. Tätä varten koottiin kaksi asiantuntijoista koostuvaa ideointipajaa, joihin osallistui keskeisiä sote-alan johtajia ja asiantuntijoita Pirkanmaan kunnista ja kaupungeista (n=12). Erityisteemoina olivat markkinoiden luomisen ja huoltamisen esteet ja ideat.

Ensimmäisen vaiheen seminaari-ideointi toimi samalla yhdenlaisena esiymmärryksen tuottajana myöhemmille vaiheille. Voidaankin arvioida, että tutkimuksen toteutus eteni niin kutsutun hermeneuttisen spiraalin kaltaisena. Siinä jokainen toteutettu tutkimusvaihe tuottaa lisää ymmärrystä, jonka pohjalta tutkimus kehittyy koko ajan. Näin kukin vaihe tuotti samaan aikaan sekä ymmärrystä itse esittämilleen teemoille että myös samaan aikaan esiymmärrystä sellaisille teemoille, joita tutkimuksen alussa ei vielä voitu nähdä, mutta ansaitsivat tulla selvitetyiksi. (Gummesson 2000.)

Kunnat markkinoilla – aineistolähtöinen analyysi

Esitiedon kerääminen seminaari-ideoinnilla

Kuntaliiton tulevaisuusfoorumi VII -seminaarissa järjestettiin työpaja, jonka aiheena oli "Miten rakennamme toimivia markkinoita tulevaisuuden kuntapalvelujen järjestämiseksi?". Seminaarin alussa keskusteltiin teemasta ja tunnistettiin kunnan erilaiset tavoitteet ja roolit suhteessa paikkakunnalla toimiviin yrityksiin. Keskustelussa tunnistettiin, että tavoitteet kunnan näkökulmasta voivat olla:

a) hyvin operatiivisia toisin sanoen puhtaasti palvelun tuottamiseen keskittyviä
b) kehittämiseen liittyviä, eli omaa toimintaa voidaan arvioida ja benchmarkata suhteessa yritysten toimintaan, tai vaikka kehittää palveluja yhdessä
c) strategisia, jolloin yritykset hoitavat sellaisia tehtäviä, joita kunta ei halua itse tuottaa, vaikka sillä on vastuu palvelujen järjestämisestä tai
d) elinkeinopoliittisia strategisen tason tavoitteita. Kunnan näkökulmista keskusteltaessa havaittiin myös, että kunnan ja yritysten erilaisiin näkökulmiin liittyy paljon poliittisia ja arvoihin liittyviä valintoja.

Varsinainen kysymykseen vastaaminen toteutettiin tuplatiimimenetelmällä. Tekniikassa on keskeistä tuottaa parityöskentelynä vastauksia yhdessä asetettuun kysymykseen. Vastauksia tuotetaan ilman kritiikkiä ja vasta parin tulosten esittelyn jälkeen suoritetaan karsinta äänestyksellä, jossa ääniä saamattomat ideat karsituvat jatkokäsittelystä. Näin toimien tilaisuus pysyy tuottavana eikä kenenkään idea tule tyrmätyksi ennen harkintaa. Äänestyksen yhteydessä äänestämättömyyttä ei myöskään perustella, joten negatiivista argumentointia ei tilaisuuden aikana kuulla (ks. lisää Helin 1992; Helin 1993; Leskelä ym. 1994).

Tuplatiimi-ideointi toteutettiin parityöskentelynä kahdeksan hengen voimin seuraavalla kysymyksellä ja toimeksiannolla: Miten rakennamme toimivia markkinoita tulevaisuuden kuntapalvelujen järjestämiseksi – keksikää

ideoita kuntien ja yritysten kumppanuuden toteuttamismuodoista markkinoita luomalla. Ideoinnin tuloksena keskeisinä markkinoita luovina ja huoltavina ideoina nähtiin:

- tiivis vuoropuhelu alueen yritysten ja kunnan/kuntien välillä palvelutarpeista sekä palvelutarjonnasta, näiden havaintojen huomioiminen kunnan palvelustrategiassa
- tarjousvalmistelun neuvonta
- kunnan palvelujen avaaminen tuotekehitysympäristöiksi
- palvelumarkkinoiden jatkuva seuranta, analysointi ja toimenpiteet
- vaiheistetut hankintaprosessit, joissa hyödynnetään yritysten osaamista palvelukokonaisuuksien määrittelyssä
- strateginen yhteistyö kilpailuttamisessa – kilpailutusrengas, joka hyödyntää yritysten asiantuntemusta palvelujen määrittelyssä
- kumppanuuden kehittäminen – palvelusuunnittelu, osaamisen laajentaminen ja tutkimusyhteistyö
- palvelut saman katon alle – yhteisrekrytointi, yksityisten hankintojen raja-aitojen madaltaminen

Edellisten lisäksi saatiin kerättyä kaksitoista muuta ideaa, jotka äänestyksessä karsiutuivat pois jatkokehittelystä. Koska tarkoitus oli rakentaa jatkuvasti kasautuvaa ymmärrystä markkinoiden luomisesta ja huoltamisesta eikä hakea ryhmältä oikeaa vastausta esitettyyn kysymykseen, olivat nämä ääniä saamattomatkin ideat jatkokäsittelyssä mukana. Ääniä saamattomissa ideoissa verkoston kokoamisen teema toistui useita kertoja ja se on siksi perusteltua tulla tässäkin raportoiduksi. Erityisesti kunnan toiminta yritysverkostojen aikaansaamisessa sekä verkostoyhteistyö kuntien ja eri toimijoiden kesken nousi ideoissa esille.

Ensimmäisen vaiheen ideoinnissa nousi esiin teemoja, jotka seuraavissa vaiheissa otettiin analyysin kohteeksi. Ideoissa huomioitiin kunnan elinkeinopolitiikka, kunnan oma toiminta paikallisilla markkinoilla sekä kunta palvelukehittämisen ja innovoinnin alustana. Esiin nousseita teemoja tutkittiin hankkeessa sekä teoreettisesti että käytännön case-tapausten kautta. Tähän artikkeliin liittyvän tutkimuksen seuraavassa vaiheessa selvitettiin

kaupunkien erilaisia rooleja markkinoiden luojina ja huoltajina. Aineistoa kerättiin tutkimuskirjallisuudesta, jota elinkeinopolitiikan osalta on varsin vähän, sekä tekemällä henkilö-, ryhmä- ja parihaastatteluja. Jyväskylän seudun toimijat osallistuivat focus group -teemahaastatteluihin. Haastatteluihin osallistui monipuolisesti elinkeinopolitiikan, keskushallinnon, seudullisen kehitysyhtiön sekä sote-palveluja tuottavien tahojen edustajia (n=12). Tampereen seudulla toteutetuissa henkilö- ja parihaastatteluissa (n=5) osallistujina olivat elinkeinopolitiikan, kehitysyhtiön sekä sairaala-apteekin toimijoita. Yleisten markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen liittyvien teemojen lisäksi erityiskysymyksinä oli sote-hankintojen ja elinkeinopolitiikan välinen suhde, palvelujen ja tarvikkeiden määrittely verkostoyhteistyönä sekä kilpailutus.

Elinkeinopolitiikan ja sote-palvelujen hankinnan ja kilpailuttamisen välinen yhteys

Elinkeinopoliittisia toimijoita osallistui tutkimushaastatteluihin Jyväskylässä (n=2) ja Tampereella (n=5). Haastatellut edustivat kaupungin elinkeinojohtoa ja ylintä hallintoa, alueellisia kehitysyhtiöitä tai Pirkanmaan sairaanhoitopiirin hankintoja suorittavaa johtoa. Lisäksi elinkeinopolitiikan ja sote-toiminnan suhdetta tarkasteltiin sote-johdon ja -asiantuntijoiden (n=12) ideapajoissa.

Elinkeinopolitiikan osalta voidaan havaita, että strategisten dokumenttien antama kuva palvelujen hankinnan strategisuudesta on jossain määrin vahvempi kuin todellisuus. Huolimatta siitä, että asiaan on asetettu erilaisia ohjelmia ja strategioita, jää elinkeinopolitiikan yhteys palvelujen hankintoihin usein etäiseksi. Osansa tästä suhteen ohuudesta voidaan laittaa toisaalta Tampereen kaupungissa toimintamallin piikkiin, koska se on osin kangistanut eri sektoreiden välistä yhteistyötä ja mandatoinut tilaajan toteuttamaan käytännön hankinnan (Rannisto 2015). Toisaalta ei yhteys ole myöskään kovin vahva perinteisten toimialajohdettujen kaupunkiorganisaatioidenkaan keskuudessa.

Käytännössä operatiivinen ja strateginen toiminta ovat ainakin elinkeinopolitiikan kannalta erossa toisistaan, millä saattaa olla vaikutusta hankintojen määrään ja strategisuuteen. Eri sektorien välinen eriytyminen näkyy

myös suhteessa innovaatioihin. Elinkeinopuoli useissa tapauksissa keskittyy innovaatiojärjestelmiin ja rakenteisiin, joissa innovaatioita voitaisiin luoda (esimerkiksi Tampereella Uusi Tehdas) ja vastaavasti palveluja tuottavat ja tilaavat tahot enemmän käytännön työtä tukevaan kehittämiseen ja arjen pieniin innovaatioihin (Leponiemi ym. 2012).

> [...] *varmaan vois sanoo ettei oo, nää palvelujen ostajat, ollu mitenkään kytköksissä tähän elinkeinopuoleen ja toisaalta elinkeinopuoli taas sinne puoleen ja, nyt ollaan just tässä että toisaalta, niitä molempia päitä pitää rakentaa sitä kysyntälähtöstä ja sitä käyttäjälähtöstä samaan aikaan koska siis eihän voida myöskään olettaa että jos tempastaan, että nyt me haluttas tämmösiä hienoja juttuja niin että yhtäkkiä, toimijoilla ois valmiudet toteuttaa niitä.*

> [...] *ja sit taas toisaalta täs on tää toinen ongelma että, sillä kokeilukulttuurillahan sitähän nyt yritetään tuoda mutta, nimenomaan systemaattisella tasolla mutta että tulis näitä, niin sanotusti käyttäjälähtösiä innovaatioita* [...]

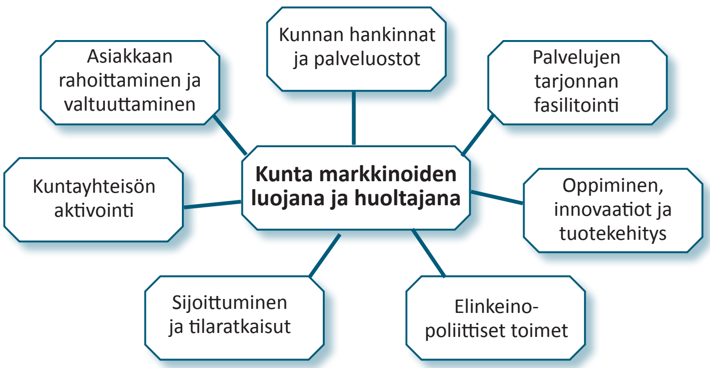
Kunnan monet roolit paikallisilla markkinoilla

Aineiston perusteella voidaan todeta, että kuntien rooli paikallisten markkinoiden luomisessa ja huoltamisessa voi olla moninainen. Ilmiselvästi yksi rooleista on **kunnan hankintatoimen** varaan rakentuva palvelujen ostaminen ja kehittäminen yhdessä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Kunnat voivat myös **fasilitoida** palvelujen ostamista luomalla tietoteknisiä tai fyysisiä palvelupisteitä, joissa palvelujen käyttäjät ja tarjoajat kohtaavat (esim. Kotitori Tampereella tai Klemmari Jyväskylässä). Itse palvelujen kuluttaminen ja maksaminen voi puolestaan tapahtua joko yksittäisen kuntalaisen rahoituksella, kunnan kokonaan tai osarahoittamana esimerkiksi **palvelusetelillä**. Kunnat voivat myös avata omia prosessejaan ja palvelujaan yritysten ja muiden palveluntuottajien kehittämistoiminnan alustoiksi ja näin osaltaan vaikuttaa palvelujen kehittämiseen. Myös käänteinen kilpailutus tai palveluseteliyrittäjien

koulutustilaisuudet ovat osa kunnan mahdollista markkinoiden kehittämiseen ja **osaamisen lisäämiseen** tähtäävää roolia.

Elinkeinopolitiikan perinteisiä keinoja, kuten **yritystilojen riittävyyden varmistaminen** kaavoituksella, joskus myös rahoittamalla tiloja tai takaamalla investointeja, on käytössä laajasti. Markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen voidaan katsoa kuuluvan myös **asiakasvirtojen ohjailu** ja keskittäminen, johon vaikutetaan niin kaavoituksella kuin kunnan itse tuottamien palvelujen sijoittelulla. Laajasti tarkasteltuna markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen voidaan katsoa kuuluvan lisäksi koulutustarjontaan, ja siten **osaavan työvoiman** saantiin liittyvät toimet sekä kansalaistoiminnan, kuten **kolmannen sektorin aktivointi**.

Markkinoiden luomisen ja huoltamisen moninaisuudesta johtuen edellä lueteltu voi näyttäytyä lukijalle tilkkutäkkimäisenä temppukokoelmana, jossa pyritään vain avaamaan kunnan toimintoja yksityisille markkinoille. Tästä kuitenkaan ei ole kyse, vaan keskiössä on yhteinen ja jaettu arvon luonti, jossa julkinen sektori, asukkaat sekä paikalliset yksityiset ja kolmannen sektorin organisaatiot kukin eri kulloisissa rooleissaan luovat arvoa itselleen ja toisilleen (vrt. Porter & Kramer 2011).



Kuvio 1. Kunnan toimet markkinoiden luojana ja huoltajana.

Kunnan hankinnat ja palveluostot

Kunnan hankinnoilla ja palvelujen ostamisella on suuri merkitys paikalliselle elinkeinoelämälle. Tässä mielessä hankinnat ovat keskeisessä roolissa markkinoiden luomisessa ja huoltamisessa. Osa kaupungeista on myös lähtenyt toteuttamaan hankintoja strategisesti osana omien palvelujensa järjestämistä. Strategisuudella tässä tarkoitetaan sitä, että kaupunki on määrätietoisesti halunnut luoda hankintatoimellaan palvelumarkkinoita. Esimerkkinä voidaan mainita Jyväskylän palvelusetelitoiminta, jolla on synnytetty tietoisesti palvelumarkkinoita sote-palveluihin. Toisena esimerkkinä on Tampereen kaupunki, joka on vetäytynyt kotihoidon sekä perusterveydenhuollon osalta tietyistä kaupunginosista ja kilpailuttanut alueille palvelujen tuottajia. Näin kaupunki on sekä luonut markkinoita että hankkinut omalle toiminnalle benchmarking- ja oppimisen kohteita.

Kuntien hankinnat ovat erilaisia. Hankintoja toteuttavat monesti kunnan omat toimijat, mutta varsinkin pienemmät kunnat ovat koonneet erilaisia hankintarenkaita ja yhteistyöorganisaatioita hankintoja toteuttamaan. Myös tavoitteet hankinnoilta vaihtelevat; joissakin tapauksissa hankintaprosessilla tavoitellaan säästöjä ja tehokkuutta, toisinaan laatua ja asiakasvaikuttavuutta. (Ks. esim. Forma ym. 2008; Martikainen 2009; Kuhmonen ym. 2013.) Hankittaessa erityispalveluja tai tuotteita voidaan hankinnan tukena käyttää erilaisia asiantuntijaverkostoja, joilla tuotteita (esim. lääkkeitä) työssään hyödyntävät asiantuntijat on sidottu mukaan hankintaprosessiin.

Julkista hankintaa säädellään tarkasti. Hankinta on toimintaa, joka määritellään (HE 50/2006 vp.) niin Suomessa kuin Euroopan Unionissakin useiden lakien ja direktiivien avulla. Alkujaan, mutta usein edelleen, hankinnan ja sen alla kilpailuttamisen tavoitteena on ollut julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö ja siis säästöt. Niitä tavoiteltaessa on huomio kiinnittynyt toimintatapoihin ja säädösten noudattamiseen. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että hankintatoimessa on usein vaikeuksia yhdistää tarkat normit ja säädellyt menettelytavat asiakkaiden palvelutarpeisiin. Keskeiset haasteet hankintatoimen osalta kohdistuvatkin juuri hankinnan suunnitteluun, to-

teutukseen ja täytäntöönpanoon, joissa liikutaan eri säädösten ja tavoitteiden rajapinnoilla. (Vrt. Lundström 2011.)

On toki todettava, että palvelujen hankintaa ja kilpailuttamista on toteutettu kauan ennen nykyisiä säädöksiäkin. Heikomman sääntelyn aikana kunnat kuitenkin toimivat omaleimaisesti ja vaihtelu kuntien hankintojen toteuttamisessa oli suurta. Nykyisessä säädellyssä toimintatavassa on yhtäläisyyksiä, mutta myös kankeuksia, ja siksi on vaarana, että toiminnan innovatiivinen kehittäminen ja toimijoiden välinen yhteistyö kutistuu lähinnä sopimusehtojen mukaiseksi standardoiduksi toiminnaksi. Havaitusta kankeudesta johtuen viimeaikoina on kehitetty erilaisia käänteisen kilpailuttamisen menettelytapoja ja allianssimalleja, joiden avulla pyritään joustavalla kilpailuttamisen prosessilla varmistamaan asiakastarpeen tyydyttyminen. Toistaiseksi nämä ovat olleet kuitenkin melko raskaita ja aikaa vieviä toteuttaa, olkoonkin, että hyötyjä saavutetaan palveluprosessin kuluessa ja osa valmisteluun käytetystä ajasta saadaan sopimuskauden aikana takaisin (ks. teemasta lisää Tienhaaran, Tirrosen & Rossin artikkelista tässä kirjassa).

Palvelujen hankinnan fasilitointi

Julkinen toimija voi luoda markkinoita myös sellaisilla tavoilla, jotka eivät ole tämän järjestämisvastuun piirissä eivätkä näin edellytä osallistumista palvelujen tuotantokustannuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa malleja, joissa luodaan puitteita kohtauttaa palveluja tarvitseva asiakas ja palveluja tuottava organisaatio. Useat ihmiset, kuten esimerkiksi ikäihmiset, eivät ole oikeutettuja palvelujen saamiseen, mutta toivovat silti voivansa hankkia apua itselleen. Esimerkiksi siivous ja kodin hoitoon liittyvät palvelut ovat tyypillisesti tällaisia. Kunta tai julkinen organisaatio voivat luoda palvelupisteitä, fyysisiä tai sähköisiä, joissa asiakkaalle tarjotaan omarahoitteisia palveluja. Käytännössä tällöin kunta toimii markkinoiden luojana koordinoimalla ja luomalla kysyntää ja tarjontaa. Toiminta onkin luokiteltavissa julkisen ja yksityisen toimijan yhteistyön (public private partnership, PPP) yhdeksi toimintatavaksi (Tynkkynen 2013). Toistaiseksi tällaisia fasilitaattoreita ei ole kovin monia, mutta Tampereella toimiva Kotitori on yksi toimiva tapaus tällä saralla. Kotitorin

avulla palveluja tilaava kaupunki (Tampere) on järjestänyt palveluneuvontaa sekä kotihoidon ja kotipalvelujen tarjontaa asiakkaille (Tynkkynen ym. 2012a).

Fasilitaattorin hyödyntämisellä on useita etuja. Vaikka fasilitaattori luokin uuden toimijatahon palveluketjuun, vähentää se ainakin kaupungille koituvia hallinnollisia kustannuksia. Päähuomio ei ole palvelusuoritteiden hinnan alennuksen kautta tulevassa kustannusten säästössä, vaan palvelujen tarjonnan aikaansaamisessa asiakkaille laajempana kuin kunnan oma toiminta tarjoaisi. Omakustanteiset palvelut eivät maksa kaupungille, mutta siirtävät aikaa, jolloin asiakas tulee kaupungin järjestettävien palvelujen piiriin.

Käytännössä esimerkiksi Tampereen kaupunki on kilpailuttanut palvelujen integroinnin ja valinnut tuottajan, joka edelleen kilpailuttaa ja valitsee palvelujen tuottajat. Kotitorissa kaupunki saa mallilla kokonaisen palveluverkoston yhdellä kilpailuttamisella. Integraattorilla on silloin vastuu palvelujen laadusta tilaajan suuntaan. On myös oletettavaa, että integraattorimalli tarjoaa palvelut helposti ostettaviksi, jolloin ne, joilla on varaa hankkia palveluja omakustanteisesti, näin myös toimivat. He siirtyvät hieman myöhemmin kaupungin palvelujen piiriin ja kaupunki säästää kustannuksissa. Palveluintegraattori luo myös helpon markkinointikanavan pienille ja keskisuurille palvelujen tuottajille, joilla ilman tätä palvelua olisi vaikeuksia saada itsensä potentiaalisten asiakkaiden tietoisuuteen. Kotitori vahvistaa ja tekee näkyväksi koko verkoston, jolloin neuvottelu palvelujen tuottamisen tavoista on yrityksille helpompaa (Tynkkynen ym. 2012b).

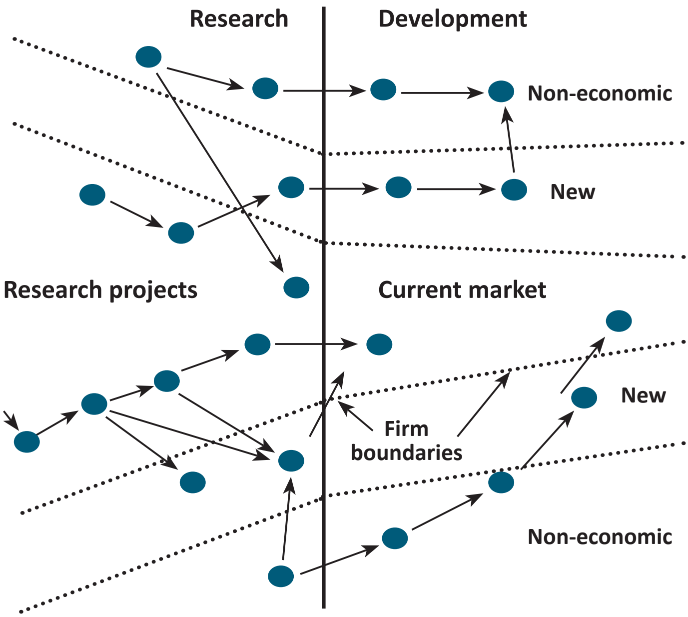
Oppiminen, innovaatiot ja palvelujen kehittäminen

Perinteisesti liiketoiminnan kehittämisen prosessit ja uusien tuotteiden markkinointi on tapahtunut organisaatioiden omien toimintarajojen sisällä. Myös yksittäisten suoritteiden tilaaminen on kannustanut yrityksiä ja kolmannen sektorin tuottajia toimimaan omaehtoisesti. Useat tekijät ovat kuitenkin johtaneet tämän niin kutsutun suljetun innovoinnin eroosioon. Ensinnäkin korkeasti koulutetun työvoiman liikkuvuus ja saatavuus ovat lisääntyneet jatkuvasti. Käytännössä tämä on tarkoittanut merkittävää osaamisen ja tiedon

virtaa organisaatioiden välillä ja laajemminkin markkinoilla. Digitaalisuus on osaltaan mahdollistanut laajan ja nopean tiedon hankinnan sekä samaan aikaan vaikeuttanut kehittämisen tulosten pitämistä vain kehittäjän omana tietonaan. Uudet paremmat käytännöt liikkuvat nopeasti alan toimijoiden käyttöön. Samaan aikaan riskirahoittajien määrä ja halukkuus panostaa uusien innovaatioiden ja teknologioiden kehittämiseen perinteisten organisaatioiden ulkopuolella on merkittävästi kasvanut. Lisäksi toimintaketjun muutkin organisaatiot, kuten alihankkijat ja toimittajat, voivat olla merkittävässä roolissa innovaatioprosessissa. Käytännön esimerkki avoimen innovoinnin onnistuneesta toiminnasta on Silicon Valleyn toiminta (Hautamäki 2008).

Sekä tieteellisessä tutkimuksessa että käytännön kehittämisessä viimeaikojen keskeinen huomio on kiinnittynyt avoimen innovoinnin konseptiin (*open innovation*). Henry Chesbrough (2003) kuvaa kuinka organisaatiot ovat siirtyneet niin kutsutusta suljetusta innovaatiotoiminnasta avoimen innovoinnin suuntaan. Avoin innovaatiojärjestelmä muotoutuukin ja on määriteltävissä uudella tavalla yhdistämään sisäiset ja ulkoiset ideat sisäisiin ja ulkoisiin kohtaamisiin markkinoilla ja uuden teknologian kehittämisessä. Avoin innovaatiomalli on käytännöllinen uusien, erityisesti ei-kaupallisten innovaatioiden, kehittelyssä ja on tulossa yhä tärkeämmäksi myös kaupallisten innovaatioiden luomisessa. Yksi mielenkiintoinen ulottuvuus avoimen innovaation mallissa on, että se ei ota huomioon ei-taloudellisia innovaatioita. Vain uudet markkinat otetaan huomioon potentiaalisina innovaation lähteinä. Näin ollen onkin selvää, että mallia voidaan edelleen kehittää ottamaan huomioon ei-taloudelliset innovaatiot (kuvio 2).

Kuvion 2 keskellä on organisaation normaali innovaatiotoiminta (sisäisen tutkimus- ja kehitystoiminnan kautta markkinoille), joka voidaan nimittää "suljetun innovoinnin paradigma" -nimellä. Avoimen innovoinnin näkemyksessä organisaation suljettu innovaatiotoiminta laajenee kattamaan samalla markkinalla toimivia muita toimijoita, kuten alihankkijoita ja kilpailijoita. Kun mallia laajennetaan kattamaan myös ei-kaupallinen innovaatiotoiminta ja yhteistyö organisaatioverkostossa, huomioidaan se tekijä, että kaikkia hyviä ideoita ei kehitetä vain yrityksissä eikä niistä muodosteta tuotteita ja palvelu-



Kuvio 2. Avoimen innovaation paradigma yhdistettynä ei-kaupallisiin innovaatioihin (Chesbrough 2003).

ja vain yritysten organisaatiorajojen sisällä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yritysten innovaatioprosesseihin kannattaa ottaa muitakin toimijoita kuin vain yrityksen sisällä olevia. Suurta lisäarvoa voi syntyä ottamalla kehitystoimintaan mukaan asiakkaita, toimittajia, yliopistoja ja jopa kilpailijoita (vrt. Prahalad & Ramaswamy 2004; Prahalad & Krishnan 2011).

Kaupungeilla suurina palvelujen tuottajina on mahdollisuus kehittää omaa toimintaansa, mutta myös mahdollistaa oman toimintansa yhteydessä muiden vastaavia ja täydentäviä palveluja tuottavien tahojen palvelujen kehittämisen. Laajasti asiaa tarkastellen kyseessä on avoimen innovaatiotoiminnan (open innovation) aikaansaaminen osana omaa palvelukehittämistä ja oppimista. Myöhemmin tässä artikkelissa kuvatut menettelyt, palveluseteli ja verkos-

tomainen hankinnan tarpeiden määrittely, ovat esimerkkejä käytännön innovatiivisesta kehittämisestä.

Elinkeinopolitiikka

Kuntien elinkeinopolitiikkaa on tutkittu yllättävänkin vähän 2000-luvulla verraten siihen, kuinka moneen kuntien toimintoon se voidaan liittää. Retorisella tasolla elinkeinopolitiikka on jossain määrin löysä käsite, eikä sen määrittely ole saavuttanut vakiintunutta muotoa. Usein elinkeinopolitiikkaan katsotaan kuuluvaksi toimenpiteet, joilla pyritään kunnan elinkeinojen ja yritystoiminnan edistämiseen ja sitä myötä verotulojen kasvattamiseen ja kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseen (esim. Ruotsalainen 2011; Sotarauta & Linnamaa 1997). Elinkeinopolitiikan alle myös sijoitetaan käytännössä vaihteleva määrä kunnan toimintoja. Se voi sisältää vain yritystoiminnan edistämiseen liittyviä toimia, kuten markkinointia, suoria tukia tai neuvontaa, tai asuin- ja toiminnallisen ympäristön kehittämistä, kaavoitusta, työllistämistoimia ja koulutusta (esim. Linnamaa 1999; 2003; Raunio 2001; Ruotsalainen 2011; Sotarauta & Linnamaa 1997).

Elinkeinopolitiikkaan ja sen toteuttamiseen vaikuttaa yhteiskunnan erilaiset toimijat ja tulevaisuuden trendit laajasti. Esimerkiksi väestö- ja elinkeinorakenne sekä paikkakunnan erityispiirteet, mutta myös globaalin talouden trendit ja teknologinen kehitys, tuovat omat haasteensa ja mahdollisuutensa elinkeinopolitiikan toteuttamiselle (Kaskinen 2003). Tästä syystä jokainen kunta tulkitsee ja toteuttaa elinkeinopolitiikkaansa omien tavoitteidensa ja päämääriensä sekä ympäristön asettamien reunaehtojen mukaisesti. Useat kunnat myös tekevät kaupunkiseututasoista yhteistyötä asiassa esimerkiksi omistamalla yhteisiä kehitysyhtiöitä, markkinointiorganisaatioita ja muita palvelupisteitä.

Kaupungit ja kunnat rakentavat omia toimitiloja ja vuokraavat niitä edelleen yritysten käyttöön. Usein maakuntien keskuskaupungit eivät tällaiseen liiketoimintaan lähde, sillä niissä yksityiset rahoittajat rakentavat riittävästi toimitilaa. Keskuskaupunkien rooli keskittyy enemmän tonttipolitiikkaan ja kaavoitukseen, kun puolestaan etäämmällä keskuksista olevat kunnat har-

joittavat paljon myös toimitilarakentamista. Joissakin kunnissa myös taataan yritysten rahoitusta tai annetaan suoraan avustuksia. Monelle kunnalle juuri yritysten toimitilat muodostavat keskeisen näkyvän osan elinkeinopoliittisia toimia.

Sijoittuminen ja tilaratkaisut

Kaupungit ovat suuria toimitilojen omistajia ja käyttäjiä. Tässä roolissa ne voivat varmistaa kaavoituksen ja tonttipolitiikan keinoin miten ja millainen yritystoiminta niiden alueelle sijoittuu. Toisaalta omien palvelujen sijoittelulla voidaan myös vaikuttaa asiakasvirtoihin ja sitä kautta palvelukysyntään. Markkinoiden luominen ja huoltaminen -hankkeen (ALIS) aikana erityisesti Jyväskylässä suunniteltiin alueellisten palvelupisteiden sijoittelua. Olkoonkin, että Jyväskylässä lähtökohtana ei ollut asiakasvirtojen ohjailu tai palvelukysynnän aikaansaaminen tiettyihin paikkoihin, vaan kaupungin tilakustannusten vähentäminen ja toimintojen tuottamisen helpottaminen. Tilojen ja palvelujen strategisella sijoittelulla voidaan kuitenkin vaikuttaa siihen, miten vaikuttavuutta lisäävät oheispalvelut saadaan asiakkaiden lähelle ja sitä kautta voidaan vaikuttaa niiden houkuttelevuuteen.

Toisesta näkökulmasta tarkastellen asiakkaan kustannuksia ja vaivoja säästää, kun palvelut viedään sellaisiin tiloihin ja paikkoihin, joissa asiakkaat omaehtoisestikin käyvät. Viime aikoina ovatkin yhdistyneet erilaiset kaupan ja julkisen palvelutoiminnan yhteiset toimipisteet. Toisaalta aikaisempi kirkonkylä voidaan myös nähdä eräänlaisena monipalvelupisteenä, joten sinällään uudesta ilmiöstähän ei ole kyse.

Kuntayhteisön aktivointi

Kuntayhteisön toiminnalla on moninaisia vaikutuksia palvelujen kysyntään ja tarjontaan. Tarkasteltaessa markkinoita laajasti, voidaan mukaan ottaa myös kolmas sektori, joka osaltaan voi tuottaa, mutta myös tukea niin palveluja hyödyntäviä asiakkaita kuin palveluja tuottavia organisaatioitakin. Tässä keskustelussa kannattaa huomioida jaetun arvon käsite ja osuuskuntatoiminta, joka

on yksi mahdollinen toimintamuoto tavoiteltaessa julkisen, yksityisen ja myös asiakkaiden välistä uudenlaista yhteistyötä (ks. esim. Porter & Kramer 2011; Tuominen ym. 2014).

Yhteisön aktivointia voidaan toteuttaa monimuotoisesti. Aktivoinnilla voidaan esimerkiksi kerätä tietoa asiakastarpeesta tai sitouttaa asiakkaita tai asiantuntijoita palvelujen ja sitä kautta markkinoiden kehittämiseen.

Asiakkaan rahoittaminen ja valtuuttaminen

Ulkoisten palveluhankintojen lisäksi kunta voi aktivoida markkinoita rahoittamalla ja valtuuttamalla kuntalaisia esimerkiksi palveluseteleillä tai muilla maksusitoumuksilla. Käytännössä tällöin palvelun hankinta siirretään asiakkaalle itselleen, mutta silti kunnalle jää asiassa keskeinen päätösvalta. Ensinnäkin asiakasohjauksella kunta määrittää, kuka on oikeutettu palvelusetelin saamiseen ja siten tämän päätösvallan käyttämiseen. Toisaalta kunta yleensä hyväksyy ja tietyllä tavalla auktorisoi palvelujen tuottajat. Palvelusetelin haltija pystyy käyttämään valtaansa ainoastaan hyväksyttyjen palvelujen tuottajien suhteen. Kolmas tapa kunnalle osallistua markkinoiden ohjaamiseen on palvelusetelien hinnoittelu eli se, mitä palvelusetelillä saa ja mahdollisesti mikä osa jää käyttäjän itsensä maksettavaksi.

Palvelusetelitoimintaa säädellään lailla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) ja siihen liittyvällä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulailla, jonka 12§:n muutos (570/2009) astui voimaan 1.8.2009. Palvelusetelillä tavoitellaan asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisäämistä, palvelujen saatavuuden paranemista ja palvelutuotannon monipuolisuuden lisääntymistä sekä kuntien, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön lisääntymistä. Yhtenä tavoitteena kuntien toimesta on varmistaa palvelujen saatavuus sekä aikaansaada kustannussäästöjä niin yksikkökustannuksissa kuin palvelujärjestelmän yksinkertaistumisen myötä. (Vrt. Kuusinen-James 2012.)

Kunta ja valtio rahoittavat kansalaisia myös epäsuorasti tarjoamalla mahdollisuuksia palvelujen hankintaan yrityksiltä esimerkiksi korvaamalla hoi-

tokorvauksia tai tarjoamalla verovähennyksiä, kuten kotitalousjärjestelmän kautta (Lith 2011; Kuusinen-James 2012).

Markkinoiden luomisen mahdollisuudet ja esteet – aineistolähtöinen analyysi

Markkinoiden luomisen ja huoltamisen mahdollisuuksia ja esteitä ideoimaan kutsuttiin pirkanmaalaisia henkilöitä, joilla oli laaja kokemus sote-palvelujen johtamisesta, tuottamisesta ja hallinnoinnista. Lisäksi tärkeäksi katsottiin osallistujien kehitysmyönteisyys ja itsenäinen ajattelu. Kysymys, johon molempia ryhmiä pyydettiin vastaamaan, oli seuraava: keksi mahdollisimman monta ideaa, jonka avulla kunnat voivat luoda ja huoltaa markkinoita sosiaali- ja terveyspalvelujen alueella. Työmuodoksi valittiin 6-3-5 -tekniikaksi kutsuttu ideointimenetelmä (Harisalo 2011). Tekniikka prosessoi tehokkaasti osallistujien kokemuksia ja näkemyksiä ja muuttaa ne luovaksi ajatteluksi. Tekniikan avulla on mahdollista tuottaa vajaan tunnin aikana vähintään 100 potentiaalista ideaa valitun ongelman ratkaisemiseksi.

Ennen 6-3-5 -istunnon alkua osallistujia pyydettiin aivoriihityyppisesti tuomaan esille valittua ongelmaa koskevat mielessä välittömästi olevat ideat, jotka kirjoitettiin ylös ja heijastettiin seinälle näkyviin koko työskentelyn ajaksi. Menettelyn tarkoituksena oli, että varsinaisessa 6-3-5 -istunnossa näitä ideoita ei enää saa esittää. Tällä tavoin osallistujien haluttiin tuottavan mahdollisimman paljon uusia ideoita ja uutta luovaa itsenäistä ajattelua. Tämä tavanomaisten ideoiden kirjaus tuotti muutamia kymmeniä ideoita. Ideointi-istunnon jälkeen kaikki ideat koottiin yhteen laadullista analyysia varten.

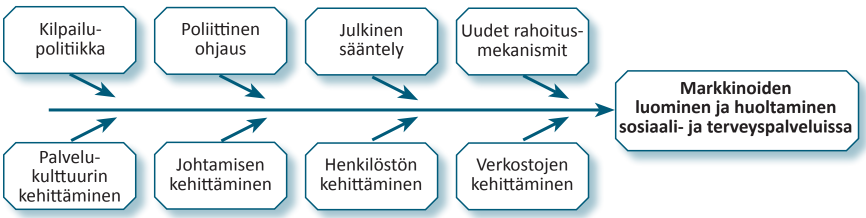
Laadullinen analyysi ideapajojen tuloksista

Ennen laadullisen analyysin aloittamista on syytä muistuttaa itselle aineiston luonne ja palauttaa mieleen tuotettujen ideoiden tieteellinen merkitys. Ne kuvaavat ammattilaisten kokemuksia ja näkemyksiä markkinoiden huoltamisesta ainakin kolmella tavalla. Ne kertovat millaisia toimenpiteitä on jo tehty

tai parhaillaan tehdään, mutta myös siitä, mitä asian edistämiseksi voitaisiin tehdä. Tällaisen raakatiedon perusteella on mahdollista luoda hypoteettinen, mutta suhteellisen realistinen käsitys siitä, millaisten ajatusten, ideoiden ja valmiuksien pohjalta suomalaisia sote-palvelujen markkinoita voidaan luoda ja huoltaa.

Analysoitavien ideoiden lukumäärä oli lähes 300, joista osa oli luonnollisesti eri sanoin ilmaistuina lähellä toisiaan. Ideoiden ryhmittely ja tyypittely tarjosivat mahdollisuuden havaita, että markkinoiden luominen ei ollut valituille ammattilaisille uusi asia, vaan he olivat jo pohtineet sitä teoreettisista, poliittisista ja käytännöllisistä näkökulmista. Osallistujat olivat lisäksi erittäin motivoituneita toimimaan ideointiryhmässä ja käsittelemään aihetta ennakkoluulottomasti ja luovasti. Näillä perusteilla laadullinen analyysi voidaan tehdä turvallisin mielin.

Analyysissa ideoita prosessoitiin syiden ja seurausten logiikalla, jota kutsutaan myös kalanruotomalliksi (Parker 2012, 112). Syy-seurausteekniikan ideana on tunnistaa, ryhmitellä ja määrittää markkinoiden huoltamiseen keskeisimmin vaikuttavat tekijät. Tekniikassa jokainen ruoto kuvaa yhtä vaikuttavaa päätekijää. Jokainen vaikuttava päätekijä rakentuu puolestaan yhdestä tai useammasta syytekijästä, jotka konkretisoivat ja perustelevat päätekijää.



Kuvio 3. Markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen vaikuttavat syytekijät.

Kuviossa on ryhmittelyä täydennetty laittamalla ruodon yläpuolelle päätekijät, jotka ovat ainakin osittain kunnan oman toiminnan ulkopuolella ja vastaavasti alapuolelle tekijät, jotka ovat kunnan omaa toimintaa (kuvio 3).

Ideoita koskeva laadullinen analyysi tuotti tulokseksi kahdeksan markkinoiden huoltamiseen vaikuttavaa päätekijää. Kuviosta puuttuvat jokaista päätekijää täsmentävät syytekijät, joita kuvataan yhteenvedon omaisesti alla olevassa analyysissa.

Syytekijöitä koskevassa analyysissa etsitään samansuuntaisia, mutta jossain määrin eri tavoin muotoiltuja ideoita. Analyysin pääpaino on tuotettujen ideoiden erityislaadussa, luovuudessa ja oivaltavuudessa eikä niiden suuressa lukumäärässä kuten yleensä. Juuri tällaisia ideoita ideointimenetelmien tarkoituksena on tuottaa suhteellisen suuren lukumäärän sijasta.

Markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen vaikuttavat tekijät

Markkinoiden huoltamiseen vaikuttavia tekijöitä koskeva laadullinen analyysi tuotti tulokseksi kahdeksan päätekijää (kuvio 3) niille tunnusomaisine syytekijöineen. Kunnan harjoittama **kilpailupolitiikka** on keskeinen markkinoiden huoltamiseen vaikuttava tekijä, jolla valtio ja kunnat määrittävät arvonsa, periaatteensa ja tavoitteensa keskeisimpine keinoineen suhteensa palvelumarkkinoihin (Hill 1997). Kilpailupolitiikka on ajatuksellisesti hyvin lähellä tämän teoksen artikkelissa ”Markkinoiden luomisen ja huoltamisen filosofia” käytyä keskustelua vapaudesta tuottaa ja vapaudesta valita. Kilpailupolitiikan osalta toivottiin erityisesti yrittäjyyden mahdollistamista osana julkisten palvelujen tuottamista. Tässä keskeinen motivaattori oli kilpailun luoma palvelutoiminnan tehostamisen ja oppimisen sekä innovaatioiden lisääntyminen. Ideoijat myös korostivat asiakkaiden omien valintojen merkitystä sekä mahdollisuutta antaa valvonta asiakkaalle itselleen.

Politiikka tai poliittinen ohjaus on yleisesti määritelty auktoritatiivisiksi päätöksiksi, joiden avulla niukkoja resursseja jaetaan kilpailevien tarpeiden kesken.[1] Toinen tapa katsoa politiikkaa on määritellä se poliittisen yhteisön rakenteeseen ja prosesseihin vaikuttavien konfliktien ratkaisuprosessina (Ellsworth & Stahnke 1976; Kolb 1978). On ilmeistä, että ideapajojen asian-

[1] David Easton (1953) määritteli politiikan ”who is to get what there is of desirable things” ja Harold Lasswell (1958) määritti sen “who gets what, when, and how”.

tuntijoilla oli tämän suuntainen intuitiivinen käsitys mielessään, kun he ajattelivat valtuuston ja lautakuntien päätöksentekoa.

Vaikka politiikka tuntuu etäiseltä, se on läsnä kunnan palveluorganisaatioiden toiminnassa; joskus etukäteen, joskus valintoja tehtäessä ja joskus vasta jälkikäteen. Aina ei ole helppoa sanoa millaisissa asioissa ja olosuhteissa politiikka aktivoituu käsittelemään konflikteja ja millaisen kannan se niihin ottaa. Monien ideoiden edistäminen edellyttää kuitenkin politiikan mukanaoloa. Poliittisen ohjauksen osalta keskeiseksi nähtiin avoin ja läpinäkyvä palvelujen ja toiminnan arviointiprosessi, johon myös poliittiset toimijat tulisivat mukaan. Tämä keskustelun laajuus samalla voisi lisätä luottamusta poliittisten toimijoiden, asiakkaiden ja ammattilaisten kesken. Luottamus on keskeinen tekijä kaiken toiminnan mahdollistajana ja myös edellytys asiakasohjauksen toteuttamiselle.

Vaikka **julkinen sääntely** vaikuttaa olennaisesti markkinoiden huoltamiseen (ja kaikkeen toimintaan markkinoilla), on yllättävää havaita, kuinka vähän siihen on kiinnitetty huomiota. Laajassa kuvassa se voi olla jopa palveluja tärkeämpi tekijä, koska se luo konkreettiset rajat palvelujen tuotannolle ja kulutukselle. Sääntöjä yleensä noudatetaan, koska niiden rikkomisella on ikäviä oikeudellisia seurauksia. Julkinen sääntely kuvaa palvelutuotannon ja -kulutuksen perustana olevaa oikeudellista viitekehystä. Se voi olla luonteeltaan neutraali, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja luottamusta herättävä, mutta myös selektiivinen, epäoikeudenmukainen ja epäluottamusta herättävä. Julkisella sääntelyllä on monet vaikeasti tunnistettavat kasvot ja ilmenemismuodot. Julkisen sääntelyn osalta toivottiin tarpeettoman sääntelyn purkamista. Tämä on sinällään haastavaa toteuttaa, koska aina on joku, jonka mielestä juuri kyseinen sääntely ei ole turhaa. Lähtökohdaksi pitäisikin ottaa asiakkaan etu. Innovatiivisten hankintojen ja kokeilutoiminnan tulisi olla mahdollista sääntelyn puitteissa. Olennaista on myös, että markkinoilla toimimiseen olisi samat säännöt riippumatta siitä, onko organisaatio julkinen, yksityinen tai kolmannen sektorin toimija.

Asiantuntijat kiinnittivät ideoissaan huomiota julkisten palvelujen uusiin rahoitusmalleihin. Perinteisesti kunta on keräämillään verorahoilla rahoitta-

nut julkista ja yksityistä palvelutuotantoa. Tällä rahoitustavalla on historiallisesti katsoen pitkä hyväksyntä (Ryynänen 2015). Se ei kuitenkaan ole niin ongelmaton kuin on tapana olettaa. Kunnat ovat taloudenhoidossaan riippuvaisia valtiosta ja kuntalaiset ovat puolestaan riippuvaisia niistä molemmista. **Palvelujen rahoitukseen** toivottiin uusia malleja. Nykyinen toimintamalli on mahdollistanut eri toimijoille osaoptimoinnin, joka on ehkä palvellut yksittäisen organisaation taloudenpitoa, mutta ei kuitenkaan ole ollut asiakaslähtöinen. Asiakaslähtöistä rahoitusta toivottiin, josta esimerkkeinä mainittiin asiakkaan henkilökohtainen budjetti ja erilaisten rahoitusratkaisujen yhdistäminen asiakaslähtöisesti. Palvelujen rahoittamisessa painopiste on mahdollista siirtää kunnasta palvelujen käyttäjään siten, että esimerkiksi palvelusetelin avulla resursoidaan käyttäjiä, jotka valinnoillaan rahoittavat valitsemiaan palveluntuottajia. Pääasia on, että eri toimijoiden osalta rahoitusratkaisuissa pitäisi pyrkiä neutraaliuteen.

Asiakas tarpeineen ja ongelmineen on palvelutuotannon perimmäinen kohde. Palveluja ja tavaroita valmistetaan, koska ne auttavat asiakasta ratkomaan ongelmiaan ja toimimaan tehokkaasti. Huolimatta asiakkaan toiveista ja odotuksista niin julkisella kuin yksityiselläkin puolella on tapana ajatella, että tarjonta vastaa automaattisesti kysyntää, ja että palvelun tarjoajat tietävät asiakasta paremmin mitä hänelle kannattaa tuottaa. Intensiivisen palveluanalyysin avulla voidaan varmistua siitä, että tuotetuilla palveluilla on arvoa ja merkitystä asiakkaille. Palvelun tarjonta ja kapasiteetti eivät yksin tähän riitä. Palveluja on siksi analysoitava niiden käyttäjien näkökulmasta eikä ammatillisin ja organisatorisin kriteerein. Intensiivisen palveluanalyysin avulla selvitetään tarpeiden muutokset, toiveet ja odotukset sekä asiakaskunnan rakenteen muutokset.

Kuntien ja kaupunkien oman toiminnan kehittämisen markkinoiden luomisen ja huoltamisen osalta katsottiin edellyttävän erityisesti **palvelukulttuurin kehittämistä**. Tämä käytännössä edellyttäisi palvelujen aikaisempaa tarkempaa suuntaamista ja tuottamista asiakkaan tunnistettuihin tarpeisiin. Hyvin toteutettuna tämä tarkoittaisi sekä aktiivista vuoropuhelua asiakkaan kanssa että palvelujen aktiivista asiakasvaikutusten mittaamista. Palveluja ke-

hitettäessä asiakkaat tulisi ottaa mukaan ja ammattilaisten ja asiakkaiden kohtaamiselle tulisi luoda uusia foorumeita. Näillä foorumeilla ammattilaisten tulisi kohdata asiakkaansa tasavertaisina ilman profession kautta rakentuvaa ylivertaisuutta. Nämä foorumit voisivat toimia samalla palvelujen kehittämisen ideapajoina ja kehittämisalustoina.

Käsitykset johtamisen asemasta ja merkityksestä vaihtelevat huomattavasti. Toisten mielestä johtamisen laatu selittää huomattavan osan palvelujen laadusta ja vastaavasti huono johtaminen selittää palvelun epäonnistumisen. Johtamisen kohteena ovat ihmiset, joiden yhteistyöstä tehtävän onnistunut suorittaminen ratkaisevasti riippuu. Esimerkiksi sairaalan leikkaussalissa työtä tekeviä ammattilaisia on johdettava suhdepohjaisesti. He osaavat oman työnsä, ovat kokeneita, motivoituneita ja ammatillisesti vaativia (Ramirez & Wallin 2001). He pystyvät johtamaan itseään ilman johtajia. Tällaisia ihmisiä, joiden on yhdistettävä tietonsa ja kokemuksensa vaadittavan työn suorittamiseksi, on johdettava suhdepohjaisesti. Suhdepohjainen johtaminen koskee myös yhteistuotantoon osallistuvia asiakkaita. Toinen syytekijä johtamisen kehittämisessä on virikkeillä johtaminen. Johtajuus on organisaation toimintaympäristön tarkkailua hyvien ideoiden tunnistamiseksi ja levittämiseksi. Virikkeillä johtaminen on uusien mahdollisuuksien avaamista ja ongelmiin varautumista.

Johtamisen kehittämisessä asiakas tulee nostaa ykköseksi ja hänen palvelutarpeensa tyydyttäminen keskeiseksi. Moniammatillista yhteistyötä ja johtamista tulee vahvistaa ja ottaa asiakkaan tarve eroavien ammattilaisnäkemysten ratkaisuperiaatteeksi. Johtamisen tulee kannustaa ihmisiä toimimaan parhailla mahdollisilla tavoilla ja jakamaan kokemuksiaan hyvistä käytännöistä ja kehittämisen tuloksista. Kaupunkien elinvoiman johtaminen tulee kytkeä mukaan palvelujen ja johtamisen kehittämiseen ja näin vahvistaa johtamisen strategista luonnetta.

Henkilöstön kehittäminen ja heidän hyvinvoinnistaan huolehtiminen on hyvän palvelun edellytys. Johtajat ovat yleensä suhteellisen kaukana palveluprosessien arjesta. Sen sijaan henkilöstö on se, joka palvelut tuottaa ja kohtaa asiakkaan. Lisäksi henkilöstöt ovat pääosin eettisesti ja koulutuksellisesti

maailman huippua. Johtamisella tuleekin kannustaa henkilöstöä toimimaan oikein ja asiakaslähtöisesti. Henkilöstön valtuuttaminen kehittämistyöhön yhdessä asiakkaan kanssa, esimerkiksi palvelumuotoilua hyväksikäyttäen, on tärkeää sekä henkilöstön osaamisen että motivoitumisen kannalta. Hyvä työ palkitsee. Asiantuntijoiden ideoiden perusteella voidaan päätellä, että henkilöstön kehittämisessä on pääsääntöisesti kysymys osaamisen dynaamisesta aktivoinnista.

Verkostojen kehittämisessä on kysymys strategisista alliansseista ja kumppanuuksista. Verkostoituminen auttaa kuntia hankkimaan uusia voimavaroja ja ideoita palvelun kehittämiseksi. Se tarjoaa apua ja tukea mahdollisuuksien hyödyntämisessä ja ongelmien ratkaisemisessa. Erityisesti se edistää uuden informaation prosessointia ja siitä ammennettavien tarkoituksen selkeyttämiselle. Niukkojen resurssien aikana on pystyttävä luomaan toimivia verkostoja uskallettava tuottaa palveluja yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Samalla voidaan kehittää koko sote-palvelujen ekosysteemiä palvelemaan paremmin asiakkaita ja toimimaan yhteistuumin asiakkaan hyväksi. Asiakkaan valtaa sote-ekosysteemissä on vahvistettava esimerkiksi palvelusetelitoimintaa laajentamalla.

Asiantuntijoiden kuvaamien ideoiden perusteella kunnat eivät selviydy palvelutuotannon haasteistaan yksin niin hyvin kuin ne toivovat. Verkostoituminen on siten olennainen osa tuottajien palvelustrategiaa (Kakabadse ym. 2005). Se edellyttää, että toimijat ovat yhdenvertaisessa asemassa suhteessa toisiinsa ja päättävät yhdessä asioistaan.

Palveluseteli markkinoiden luomisessa ja palvelujen järjestämisessä Jyväskylässä

Osana Jyväskylässä toteutettuja haastatteluja (kuvattu aikaisemmin) kysyttiin haastateltavilta lisätietoja palvelusetelien hyödyntämisestä osana kaupungin palvelutuotantoa ja elinkeinopolitiikkaa. Palvelusetelitoimintaan siirtyminen näytti lähteneen liikkeelle ainakin kolmella tavalla ja motivaatiolla.

Ensinnäkin palvelusetelitoiminta on lähtenyt liikkeelle kaupungin vaikeuksista luoda kattavaa palveluverkkoa tai tuottaa lakisääteisiä tehtäviä. Toinen vahva tekijä palvelusetelitoiminnan laajenemisen osalta on ollut johtavan henkilön innostuminen palvelusetelistä ja näkemys sen soveltamisen mahdollisuuksista palvelutuotannossa. Kolmas tekijä oli strateginen valinta, jota auttoi markkinatilanne eli käytännössä se, että tarjolla oli hyvin palveluja tuottavia ammattilaisia. Strategisen valinnan vaihe lähti vahvemmin käyntiin sen jälkeen kun palvelusetelitoiminnasta oli jo kokemuksia. Palveluseteli on toiminut palvelujen tuottamisen välineenä sen verran hyvin, että tällä hetkellä kaikissa palveluissa on tehtävänä miettiä, voidaanko palvelu tuottaa palvelusetelin avulla yksityisiä palvelujen tarjoajia hyödyntämällä.

> *Nehän luotiin ihan sillai se kotipalvelu- ja tää terapiaseteli strategian kautta. Ne ei tullu sattuman kautta. Ne suunniteltiin, tosin ne on pienempiä seteleitä mut ne suunniteltiin tukemaan sitä perustehtävää. Ja saatiin sillä lailla siihen sitten aika hyvin se markkinoitten tilanne käytettyä hyödyks. Terapeutteja tällä alueella on hyvin, ja samoin oli näitä pieniä kotipalvelutuottajia. Yrittäjiä. Koska täällä on nää koulutukset. Nämä koulutukset tuottaa ja jättää alueelle niin paljon ihmisiä mitkä ei työllisty kuntapalveluihin. Ja tää oli semmonen hyvä tilanne näitten seteleitten kautta. Ja myös se hinta laskettiin tosi tiukaks. Että se on semmonen hinta et se on huomattavasti halvempi kuin kunnan hinta. Ja sillä me ollaan pietty meidän budjetti nyt, sanotaan 2009 alkaen tasassa.*

> *Kyllähän palveluseteliä varmasti pohditaan koko ajan ihan meidän kaikissa palveluissa. Se on, meillä kirjattu strategiaan että se on yks selkee ... oman tuotannon, järjestämisen selkee vaihtoehto. Joka pitää pystyy meidän arvioimaan. Kaikkeen se ei sovi.*

Jyväskylässä palvelusetelitoiminnan käynnistysvaiheessa, johtuen kaupungin oman tuotannon kapeikoista, eivät hintakilpailu tai elinkeinopolitiikka olleet kaikissa palveluissa keskeisiä palvelujen hankkimisen tavoitteita. Palveluseteleillä haluttiin varmistaa tuotannon volyymi ja alueellinen kattavuus. Tästä syystä osa haastatelluista oli sitä mieltä, että palvelusetelit olivat osin liian

”helppoa rahaa”. Lisäksi palvelusetelitoiminnan alkuvaiheessa kaikki ennalta määritellyt kriteerit täyttäneet palvelujen tuottajat pääsivät mukaan. Kehitysnäkymänä oli, että jatkossa hintakilpailu vielä kiristyy ja toisaalta laadun kautta tullaan asettamaan palvelujen tuottajille sellaisia kriteerejä, että kaikki eivät jatkossa tule pääsemään mukaan.

Kriittinen tekijä palvelusetelitoiminnan onnistumiselle on palveluohjaus. Palveluseteliä voidaan parhaimmillaan hyödyntää palveluissa, joissa on tarjolla selkeitä tuotteistettavia suoritteita (terapiakäynti, hammashoito ja päivähoito) ja asiakkaan palvelutarve kohdistuu yhteen palveluun kerrallaan. Monia palveluja tarvitsevien osalta palveluseteli ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

> *Tuo on kyllä tunnistettavissa sosiaalipalveluitten seteleissäkin niin kun tässä kotipalvelussa ja terapiasetelissä. Tämä että ne, asiakkuudet mitkä sinne ohjautuu ne ei voi olla tämmösiä, moniasiakkuuteen liittyviä. Sehän on rajattu meillä sitten sillai että me vaan ohjataan tietyt asiakkaat palvelusetelin piiriin. Että ei ollenkaan lastensuojeluasiakkuuksia, ei ollenkaan väkivaltaa, missä on väkivaltaa. Missä on tämmöstä, ylipäänsä semmosta kriisityötä ei ohjata.*

Jyväskylässä palvelusetelitoimintaan liittyy myös monipuolinen yhteiskehittäminen. Palvelujen valvontakäynnit ovat kehittyneet kehittämis- ja sparraustilaisuuksiksi, joissa asiakkailta kertynyttä palautetta käydään läpi samalla miettien yhdessä, kuinka palveluja voidaan kehittää. Kehittämistyötä tehdään monipuolisesti aina tavoitteellisesta (laatusertifikaatti) kehittämistyöstä vapaamuotoiseen verkostoyhteistyöhön asti. Olennaista jatkoa ajatellen onkin miettiä, miten tulevaisuudessa palvelujen tuottajat voisivat olla integroidummin osa julkista palvelutuotantoa ja miten heidät kytketään moniammatillisiin palveluprosesseihin. Toisaalta sote-integraation toteuttamisessa on paljon työtä vielä kaupungin omassa toiminnassakin. Eri ammattikuntien välinen toimiva yhteistyö on edelleen harvinaista.

> *Kyllä siinä on niin isot haasteet että, sosiaalipalveluihin integroida yksityistä terveysasemaa. Mutta myöhän seurataan nyt sitä. Sehän on nyt mielenkiintosta täällä kun sen saa minikoossa näkyviin nää kaks aluetta. Koska se ei oo onnistunu, eihän meidän lääkärit edel-*

> *leenkään sosiaalipalveluitten kans oo missään tekemisissä ees julkisella puolella. Näissä, tämmösissä moniasiakkuuskysymyksissä. Tosi haastavaa on ollu meidän omien lääkäreitten. Nyt kun se menee sinne yksityiselle puolelle niin siinä saattaa olla se riski että lähetteet kasvaa erikoissairaanhoitoon. Vaikka me ollaan sitä kilpailutuksessa yritetty optimoida, laittaa siihen rajoja.*

Palveluja tuottavien yritysten näkökulmasta palvelusetelitoiminta on tuonut lisää liiketoimintamahdollisuuksia ja monipuolistanut asiakaskuntaa. Tilanne onkin kehittynyt siihen suuntaan, että yritykset oma-aloitteisesti esittävät aktiivisesti uusia palveluja palvelusetelitoiminnan piiriin. Tässä yritysten ja julkishallinnon välisessä yhteistyössä on suuri rooli ollut Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykesillä, jonka kanssa palvelusetelitoimintaa ja yhteistyötä on käytännössä rakennettu. Jykes on vastannut yrityskontaktoinnista ja toteuttanut kehittämispajoja kaupungin ja yritysten kohtaamisille. Jykes on myös rakentanut sähköistä alustaa ”Klemmaria”, jonka päällä palvelusetelitoiminta pyörii.

> [...] *yrityksiltäkin tulee niin sanotusti tälläsiä, ehdotuksia tai tarjouksia. Siis ihan paljonkin mut kyllähän se alkuvaiheessa, sanotaan viis ensimmäistä vuotta ihan varmasti ollu sitä että, markkinoita on luotu ja houkuteltu ja kaivettu tuolta kiven kolostakin suurin piirtein, markkinatoimijat. Ja pyritty hinnottelulla houkuttelemaan yrityksiä ja, markkinoita esiin. Tässä varmasti on ollu sellasta, pohjan luomista aika paljon.*
>
> *Mutta tällä hetkellä kyllä toimii yrittäjäfoorumi. Koko ajan muutama kerta vuodessa tavataan, sote-alan yrittäjiä ja, se on Jykesin hallinnoimaa. Must se on aika hyvä tapa. Siellä on ne kontakti-ihmiset, yrittäjät järjestöjenkin kautta. Ja vievät tilaa, tai ottavat tilaa ite ja vievät sitä viestiä eteenpäin omalle kentälle myös meidän palveluista. Jatkuvasti kysyvät mitä on kehitteillä ja, tän tyyppistä yhteistyötä halutaan tehdä. Mä pidän sitä tosi hyvänä. Ja se on semmosta aika avointa vuoropuhelua ollu niissä foorumeissa.*

Palvelusetelitoiminnan hyötyjä ja kritiikkiä

Kaupungin kannalta palvelusetelituotanto tarjoaa selkeitä etuja. Se on auttanut purkamaan jonoja, tuottanut tehokkaasti julkisen järjestysvastuun palveluja, joten se on joustava ja nopea ratkaisu palvelutuotannolle. Palveluseteliä voidaan pitää tehokkaana interventioiden tuottajana erityisesti sellaisissa palveluissa, jotka ovat selkeästi määriteltäviä ja tuotteistettavia. Palvelusetelien avulla on myös saatu erityisasiantuntijoita alueille, joille muuten niitä olisi vaikeata saada. Samalla on vältetty rekrytointi sellaisille asiantuntemuksen aloille, joiden palvelukysyntä on vähäistä. Palvelusetelin tuottajahan voi joissain erityistapauksissa sijaita missä päin maata tahansa.

Palvelusetelitoiminnan kehittämiseen on liittynyt keskeisesti palvelujen laadun parantaminen. Tätä toteutetaan tuottajien valvontakäyntien yhteydessä ja säännönmukaisilla kehittämispäivillä, joita järjestetään kahdesta neljään vuodessa. Kehittäminen tarjoaa myös kaupungin omalle toiminnalle benchmarking-kohteita ja auttaa samalla kaupunkia kehittämään omaa tuotantoaan.

Kritiikkiä palvelusetelitoiminta saa osakseen laadun valvonnan osalta, joka kertoo osittain myös siitä, että julkisilla toimijoilla ei ole tottumusta luottaa asiakkaaseen laadun arvioijana. Palvelusetelitoiminnan katsotaan myös poimivan rusinoita pullasta, eli tarjoavan palveluja erityisesti helpoimmille asiakkaille. Toisaalta sellainen palvelujen tuottamisen malli, jossa syntyy pitkäaikainen asiakassuhde, edellyttää pysyvää henkilöstöä. Olkoonkin, että ammattilaisten pysyvyys olisi erityisesti sote-palveluissa toivottavaa, ei sitä tämän päivän palvelutuotannossa pystytä toteuttamaan sen paremmin julkisella kuin yksityiselläkään puolella. Voidaan kuitenkin arvioida, että yrittäjävetoinen palvelutuotanto ja sen asiakassuhteet ovat viime vuosien kokemusten perusteella pysyvämpiä kuin julkisiin virkasuhteisiin painottuva palvelutuotanto.

Osassa palvelusetelillä tuotettavista palveluista hintakilpailuun ei ole vielä päästy, mistä syystä osaa hinnoista pidetään korkeahkoina. Tämä siitäkin huolimatta, että ne saattavat olla matalampia kuin oman tuotannon tuotantokustannukset. Toisaalta juuri asiakassegmentin ollessa palvelutarpeeltaan helpompi, on palvelujen tuottaminenkin halvempaa. Suora vertailu esimerkiksi

kustannusten osalta ei anna asiasta todellista kuvaa. Yksi havainto palvelujen tuottamista ja julkishallinnon toimintalogiikkaa kohtaan on se, että palvelusetelimomentin täyttyessä vuoden aikana, ei uusia asiakkaita oteta palvelusetelijärjestelmän piiriin, vaikka se on tuotantokustannuksiltaan halvempaa kuin kaupungin oma tuotanto. Samaan aikaan kuitenkin kaupungin on järjestettävä palvelut kaupunkilaisille, jolloin oman tuotannon momentti ylittyy. Tätä ei kuitenkaan pidetä poliittisesti yhtä pahana kuin mitä olisi edullisemman palvelusetelitoiminnan momentin ylittyminen. Voidaan siis huomata, että kaupunkien palvelutuotanto ja sen johtaminen sisältävät paljon poliittisia arvovalintoja eikä kaikkea voi arvioida pelkästään rationaalisin perustein.

Verkostoyhteistyö lääke- ja tarvikehankinnassa – Case PSHP:n sairaala-apteekki

Käytännön esimerkkinä innovatiivisesta hankinnasta voidaan pitää sairaala-apteekkien verkostoyhteistyötä ja toimintaa lääkkeiden hankinnassa. Yliopistosairaalat hankkivat koko miljoonapiirinsä alueella kaikki lääkkeet alueen sairaaloihin ja terveyskeskuksiin. Toiminta kattaa kaiken lakisääteisen terveydenhuollon tarvitseman lääkehoidon. Lääkkeet jaetaan asiakkaalle osana hoitoa ilman eri korvausta. Lääkehoidon määrä on suuri, olkoonkin, että kuntien siirrettyä vanhuksia vanhainkotien ja terveyskeskusten vuodeosastoista tehostettuun palveluasumiseen on heidän lääkehuoltonsa siirtynyt pois tästä prosessista asiakkaan itsensä järjestettäväksi ja korvattavaksi.

Lääkkeiden ja sairaalatarvikkeiden hankintaprosessi ja siihen valmistautuminen on monipuolista. Sairaala-apteekki kokoaa hankintaa valmistelemaan 25 asiantuntijaryhmää, joissa jokaisessa on 5–10 lääkäriä. Asiantuntijoita on valmistelussa koko miljoonapiirin alueelta. Asiantuntijaryhmissä määritellään tarpeet, käydään keskustelua lääkehoidosta ja asiantuntijoiden käytännön kokemuksista. Lopputuloksena verkostoyhteistyöstä on määrittelyt niin määrien kuin tuotteidenkin osalta. Näiden määrittelyjen pohjalta suoritetaan hankintaprosessi ja kilpailuttaminen. Verkostoyhteistyö kilpailuttamisen aikana keskittyy asiantuntijaryhmiin, mutta käytännössä vuoden aikana pide-

tään yhteyttä useisiin muihinkin alan osapuoliin aina ministeriöistä teollisuuteen ja yksittäisiin lääkkeitä käyttäviin asiantuntijoihin. Yliopistosairaaloiden apteekit pitävät myös yhteyttä toisiinsa, olkoonkin, että jokainen tekee vastaavan hankinnan itsenäisesti. Vaikka varsinaista työnjakoa tai erikoistumista yliopistosairaaloiden apteekkien välillä ei olekaan, jakautuvat osa sairauksista Suomessa maantieteellisesti siten, että tiettyjä osaamisalueita apteekkien välille syntyy. Miljoonapiirin sisällä, mutta jonkin verran myös kansallisesti, pidetään säännöllistä apteekkien välistä keskinäistä yhteyttä.

Yhteenveto ja keskustelu

Artikkelin alussa tutkimuskysymykseksi asetettiin selvittää, miten kunnat toimivat tänä päivänä markkinoilla sekä miten ne luovat markkinoita ja huoltavat niitä. Toisena tutkimuskysymyksenä oli tunnistaa niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen alueella.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että elinkeinopolitiikan ja sote-toiminnan välinen yhteys näyttäytyy heikkona, eikä markkinoita sote-palveluissa tunnisteta saati kehitetä määrätietoisesti. Käytännössä tämä näkyy siinä, että yhteistyötä markkinoilla toimivien eri toimijoiden kanssa ei toteuteta strategisena toimintana. Elinkeinopolitiikan toimijat katsovat hyvinvointipalveluja tarjoavien yritysten kuuluvan sote-sektorin alaan eikä näitä tarkastella yrityksinä, joiden toimintaedellytyksistä tai tiloista tulisi pitää huolta. Sote-toimijat puolestaan näkevät yhteistyön yritysten kanssa lähinnä operatiivisten tarpeiden, kuten palvelukapeikkojen tai alueellisten palvelutarpeiden, tyydyttämisenä. Palveluja ostetaan paljon, mutta yritysten toimintaa ei käytetä juurikaan innovaatioiden lähteenä omalle toiminnalle. Erityisesti Tampereella on kuitenkin viime aikoina sijoitettu julkisia palveluja yksityisten palvelujen yhteyteen, mitä voi pitää asiakaslähtöisenä toimintamallina.

Strategisuuden puute ja operatiivisiin tarpeisiin keskittyminen aiheuttaa yritysten ja julkisten hankkijoiden välille sattumanvaraisuutta, mikä edel-

leen aiheuttaa kustannustehottomuutta. Palvelutarpeiden ilmaantuminen sattumanvaraisesti vaikuttaa niiden hinnoitteluun ja yritysten mahdollisuuteen palvella. Strategisuutta ja eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä lisäämällä voidaan palveluja ja palveluprosesseja kehittää ja kustannuksia vähentää. Tämä on edullista niin asiakkaille, yrityksille kuin kaupungeillekin.

Paikallisten palvelumarkkinoiden kehittämistä hidastaa myös se, että palveluja ja palvelutuotantoa tarkastellaan usein varsin tuotanto- ja professiolähtöisesti. Luottamus palveluntuottajiin toisista ammattikunnista ja organisaatioista ei ole suuri. Kukin toimija haluaa olla palveluntuotannossaan itsenäinen ja hoitaa oman vastuunsa. Mikäli tarkastelua muutettaisiin asiakaslähtöisiksi, voitaisiin palvelujen järjestämisen ja asiakasvaikuttavuuden tuottamisen vastuuta siirtää prosessissa tarkoituksenmukaisille toimijoille ja myös asiakkaille itselleen. Palvelusetelitoiminnan tulokset puoltavat tätä ajattelua. Samalla myös kustannustehokkuus paranisi. Todettava kuitenkin on, että palveluseteli ei sovi kaikkiin palveluihin eikä kaikille asiakkaille. Monia palveluja aktiivisesti hyödyntävät ohjataan usein muualle kuin palvelusetelin piiriin.

Mahdollisuuksia hyvälle yhteistyölle hankintojen ja muun palvelutoiminnan osalta on paljon. Ennakkoluulot, osaoptimointi, tietojärjestelmien yhteen sopimattomuus ja tietosuoja sekä normit tai niihin vetoaminen voidaan nähdä yhteistyötä vähentävinä tekijöinä. On kuitenkin todettava, että erityisesti normeihin vetoamista käytetään myös tarpeettomasti ja aiheettomasti perusteluina yhteistyön vähäisyydelle. Palvelujen innovatiiviselle kehittämiselle normit toimivat tarpeettomana hidasteena.

Sote-johto ja asiantuntijat tuntuvat olevan varsin valmiita ja valmistautuneitakin hyödyntämään markkinoilla toimivia yrityksiä. Käytännön prosessien kehittäminen ja yhteistyön lisääminen kuitenkin edellyttää tahtoa myös kaupunkien poliittiselta johdolta. Tämäkin on osa strategisuuden lisäämistä yritysten kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Lähdeluettelo

Chesbrough, H. (2003). Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Boston: Harvard Business School Press.

Easton, D. (1953). The Political System. New York: Knopf.

Ellsworth, J. W. & Stahnke, A. A. (1976). Politics and Political System: An Introduction to Political Science. New York: McGraw-Hill Book Company.

Forma, P., Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.) (2008). Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnat ja kilpailu -sarja no 7. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Ginsberg, A. & Venkatraman, N. (1985). Contingency Perspectives of Organizational Strategy: A Critical Review of the Empirical Research. Academy of Management Review 10 (3), 421–434.

Gummesson, E. (2000). Qualitative Methods in Management Research. Second Edition. Sage Publications.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tampere University Press.

Hamel, G. (with Breen, B.) (2007). The Future of Management. Boston: Harvard Business School Press.

Hautamäki, A. (2008). Kestävä innovointi. Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä. Sitran raportteja 76. Helsinki: Sitra.

Helin, K. (1992). Muutosvoimat, kuvaus luovan työprosessin käytöstä organisaation uudistamisessa. Innotiimi Oy.

Helin, K. (1993). Tuplavoimin muutoksiin, osallistuminen johtamisessa. Innotiimi Oy.

Hennala, L. (2011). Kuulla vai kuunnella – käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteista julkisella sektorilla. Akateeminen väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lappeenranta.

Hill, M. (1997). The Policy Process in the Modern State. Harlow, England: Prentice Hall.

Kakabadse, A., Bank, J. & Vinnicombe, S. (2005). Working in Organizations: The Essential Guide for Managers in Today's Workplace. London: Penguin Books.

Kaskinen, J. (2003). Onko elinkeinopolitiikalla tulevaisuutta – Kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuusbarometri. Helsinki: Suomen kuntaliitto ja Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Kolb, E. J. (1978). A Framework for Political Analysis. Prentice-Hall. Inc. Englewood Cliffs. NJ.

Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Tutu e-julkaisuja 6/2013.

Kuusinen-James, K. (2012). Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 68. Sastamala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (2012). Kehittämistoiminta kunnissa, kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Acta 239. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Leskelä, P., Mantere, V. & Helin, K. (1994). Tuplatiimi Ohjaajan Opas. Innotiiimi Oy.

Linnamaa, R. (1999). Kaupunkiseudun kilpailukyvyn rakenteelliset ja dynaamiset elementit. Teoksessa M. Sotarauta. Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. ACTA nro 106. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2000). Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 7/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.

Linnamaa, R. (2003). Millainen kaupunki on kilpailukykyinen? Teoksessa M. Sotarauta & K. Viljamaa. Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä – Kooste usean tutkimuksen tuloksista. Tampere: Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.

Lith, P. (2011). Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa. Selvitys palveluseteleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä yksityiselle ja julkisella alalla. TEM-raportteja 19/2011.

Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Acta väitöskirjasarja. Acta nro 227. (Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1086). Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Martikainen, T. (2009). Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpaillu -sarja no 13. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

McGregor, D. (2006). The Human Side of Enterprise: Annotated Edition. New York: McGraw-Hill.

Miller, D. (1992). Environmental Fit versus Internal Fit. Organization Science 3 (2), 159–178.

Parker, D. W. (2012). Service Operations Management: The Total Experience. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Porter, M. E. & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value, Hoe to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. Harvard Business Review.

Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004). The Future of Competition, Co-creating Unique Value with Customers. Boston, USA: Harward Business School Press.

Prahalad, C. K. & Krishnan, M. S. (2011). Innovaation uusi aika: Yhteinen arvon luominen globaaleissa verkostoissa. Helsinki: Tietosanoma.

Rannisto, P-H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen, Acta Universtitatis Tamperensis 1072. Tampere: Tampere University Press.

Rannisto, P-H. (2015). Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Acta 257. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Raunio, M. (2001). Asuin- ja elinympäristön laatu kaupunkiseutujen kilpailuetuna. Teoksessa M. Sotarauta & N. Mustikkamäki. Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä. Acta-sarja 137. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ruotsalainen, T. (2011). Paikallinen elinkeinopolitiikka pk-yritysten kehittymisen edistäjänä, väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Saatavissa http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0529-1/urn_isbn_978-952-61-0529-1.pdf.

Ryynänen, A. (2015). Subsidiariteettiperiaate - uuden kunnan aseman perusta. Aimo Ryynänen ja United Press. Global. EU.

Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1997). Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1999). Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Tuominen, P., Jussila, I. & Tuominen, T. (2014). The Potential of the Consumer Co-Operative as an Alternative to the Public-Private Partnership. International Business Research, Vol 7. No 11, 174–180.

Tynkkynen, L-K., Hakari, K., Koistinen, T., Lehto, J. & Miettinen, S. (2012a). Integrating public and private home care services: The Kotitori model in Tampere. Finland. Journal of Integrated Care. Vol 20 Iss 5, 284–295.

Tynkkynen, L-K., Miettinen, S. & Lehto, J. (2012b). OECD ”Silver Economy” – A Kotitori Case Study. Tekes. Helsinki. Saatavissa http://www.tekes.fi/globalassets/global/ohjelmat-ja-palvelut/ohjelmat/innovaatiot-sosiaali--ja-terveyspalveluissa/kotitori_report_oecd.pdf.

Tynkkynen, L-K. (2013). Towards Partnership? Acta Universitatis Tamperensis 1800. Tampere: Tampere University Press.

Venkatraman, N. & Camillus, J. C. (1984). Exploring the Concept of “Fit” in Strategic Management. Academy of Management Review 9 (3), 513–525.

Kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla?

Piia Tienhaara & Mikko Manka

Johdanto – markkinat murroksessa

Suomessa sosiaali- ja terveys- (sote) palvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat, jotka valinnoillaan väistämättä vaikuttavat palvelutarpeisiin vastaamiseen, markkinoiden toimintaan ja esimerkiksi ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Palvelujen järjestämisen tapoja on useita. Kunnat voivat halutessaan siirtää vaikka koko palvelutuotannon yritysten, yhdistysten ja säätiöiden tai niiden yhteenliittymien käsiin.

Aikaisemmin ulkoisia palveluntuottajia hyödynnettiin lähinnä paikkaamaan kunnan omaa tuotantoa, mutta sittemmin niiden osuus julkisten palvelujen tuotannossa on lisääntynyt vauhdilla. Nykyään tyypillisesti useat palveluntuottajat toimivat rinnakkain sen sijaan että palveluja keskitettäisiin yhdelle tuottajalle. Yhteistyön ja verkostomaisen työskentelyn merkitys korostuu. Laki edellyttääkin kuntien tekevän yhteistyötä eri tahojen, kuten yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. (Ks. esim. Jäppinen 2011, 80–81; Lehto ym. 2012, 11; Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326, 12 § 3.)

Sote-markkinoiden kuvataan olevan murrosvaiheessa, jopa kriisissä (ks. esim. Kemi 2016; Lillrank ym. 2016). Väitettyä kriisiä aiheuttaa se, ettei julkisilla palveluilla pystytä vastaamaan jatkuvasti kasvaviin palvelutarpeisiin, joita esimerkiksi väestön ikääntyminen ja muuttuva väestörakenne aiheuttavat. Päinvastoin – tarvetta on julkisten menojen ja sitä myötä palvelujen

leikkaamiseen. Meneillään olevassa sote-uudistuksessa haasteeseen pyritään vastaamaan muun muassa painottamalla palvelutuotannon monipuolisuutta ja erilaisten palveluntuottajien rinnakkaiseloa. Yhteistyön päämääräksi nostetaan kustannussäästöjen ja toiminnan tehostamisen ohella asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden valinnanvapaus. Palvelujen käyttäjäasiakas ja hänen tarpeensa nähdään verkostomaisesti tuotettujen palvelujen lähtökohtana. (Harisalo 2013, 31; STM 2011; 2013; 2015/2.) Nämä muutostekijät pakottavat myös kunnat arvioimaan toimintatapojaan: miten alueen palvelut järjestetään kuntalaisen parasta ajatellen vaikuttavasti, innovatiivisia ratkaisuja ja verkostojen osaamista hyödyntäen?

Tässä artikkelissa tarkastellaan kunnan toimintaa sote-markkinoilla Tampereen, Turun ja Jyväskylän kaupungin esimerkein. Tutkimuskysymyksenä on, *millaisena kuntien toiminta sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla näyttäytyy ulkoisten palveluntuottajien näkökulmasta*.

Tutkimuksen tavoitteena on laajentaa ymmärrystä ja ajattelua kunnan toiminnasta sekä toiminnan vaikutuksista sote-markkinoihin ja ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Teemaa lähestytään laadullisen tutkimuksen keinoin erilaisia aineistoja hyödyntäen. Keskeinen aineisto muodostuu kolmen kaupungin ulkoisille sote-palveluntuottajille toteutetun sähköisen kyselyn tuloksista. Ulkoisilla palveluntuottajilla, joista puhutaan myös yksityisinä palveluntuottajina, tarkoitetaan tässä tutkimuksessa voittoa tavoittelevia yrityksiä sekä kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä, järjestöjä ja säätiöitä (vrt. Karsio & Tynkkynen 2015, 83).

Koska ulkoisten palveluntuottajien rooli sote-markkinoilla on keskeinen, on myös heidän kokemuksensa ja näkemyksensä esiin tuominen tärkeää markkinoiden nykytilan ja kehittymissuuntien tunnistamiseksi. Palveluntuottajien kokemukseen pohjaavaa tietoa tarvitaan myös meneillään olevien uudistusten suuntaamisessa – esimerkiksi siinä, kun palvelujen järjestämisvastuuta jatkossa siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä suuremmille alueellisille toimijoille, kuten maakunnille (STM & VM 2016).

Näkökulmia kunnan toimintaan sote-markkinoilla

Kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Tämä koskee myös sote-palveluja, jotka kunnat voivat tuottaa itse tai yhteistyössä muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa, hankkia ulkoiselta palveluntuottajalta tai hyödyntää palveluseteleitä. (Kuntalaki 410/2015, 1 § ja 9 §.)

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan palveluja ja toimia, joilla edistetään ja ylläpidetään yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Terveyspalveluihin lukeutuvat puolestaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoitoon liittyvät palvelut. (Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 3 §/ 22.4.2016/292; Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 1 §.) Näiden palvelujen osuus kaikista kuntalaisille ostetuista palveluista on hallitseva. Esimerkiksi vuosina 1997–2005 keskimäärin 94,6 % kuntien ostoista liittyi sosiaali- ja terveystoimeen (Tekes 2008, 33). Niistä valtaosa, vuonna 2004 noin 80 prosenttia, oli sosiaalipalveluja, kuten päivähoitoa, kuntoutus- ja asumispalveluja tai muita palveluja.

Yksityisistä sote-palveluista säädetään erillisillä laeilla. Yksityisellä palvelutuottajalla tarkoitetaan sellaista yksittäistä henkilöä taikka yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä. Samankaltainen määritelmä löytyy myös sosiaalipalvelujen osalta (ks. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922; Laki yksityisestä terveydenhuollosta 9.2.1990/152, 2 §/ 20.11.2009/928.) Yksityisten palveluntuottajien osuus sote-palvelujen tuottamisesta on kasvanut koko 2000-luvun ajan ja painottunut erityisesti yritystoimintaan. Nykyään yritykset, yhdistykset ja säätiöt vastaavatkin noin runsaasta neljänneksestä kaikista sote-palveluista[1]. (Arajärvi & Väyrynen 2009; Lith 2013, 4 ja 49–50; STM 2016.)

1 Aiemmissa selvityksissä on havaittu, että yksityisten palveluostojen osuuteen vaikuttaa muun muassa kunnan koko, sillä yleensä suuremmalla palvelujen järjestämisalueella myös ostojen osuus on suurempi (Lith 2006, 26 ja 76).

Tarkkaa ja ajantasaista lukumäärää palveluntuottajista on kuitenkin vaikea saada. Esimerkiksi sote-alan yhdistyksiä kerrotaan olevan noin 10 000, mutta suuri osa niistä ei tuota palveluja (vrt. Peltosalmi 2015). Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät rekisteriä yksityisten sote-palvelujen tuottajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista, mutta rekisterin tiedot eivät ole julkisesti saatavilla. Suomen virallisen tilaston (SVT 2016) tiedot puolestaan yltävät vuosikymmenen alun tilanteeseen. Niiden mukaan vuonna 2010 sosiaalipalveluntuottajia, joiden sisällä saattoi olla useita toimintayksiköitä, oli 2 922. Terveyspalveluntuottajia oli selvästi vähemmän.

Monelle yksityiselle palveluntuottajalle kuntien sote-palvelujen ostot muodostavat liikevaihdosta suuren osan. Yksityisten ja julkisten palvelujen välillä vallitseekin riippuvuus- ja vuorovaikutussuhde. Palveluja järjestävillä tahoilla, tällä hetkellä kunnilla, on osaltaan vastuu palveluntuottajien tulevaisuudesta. Ne voivat päätöksellään palvelun lakkauttamisesta tai tuottajan vaihtamisesta lopettaa paikallisen yrittäjän toiminnan. (Vrt. Hämäläinen ym. 2014, 83; Koskiaho 2008, 196; Lith 2012, 53; 2013, 2.) Suomen Kuntaliiton (2010, 1–2) mukaan kunnan onkin otettava huomioon toimintansa vaikutukset markkinoihin.

Julkiset hankinnat markkinoiden muovaajina

Useissa selvityksissä on havaittu, että kuntien hankinnoilla, niiden koolla ja hankintatavalla on merkitystä markkinoiden ja yksityisten palveluntuottajien toiminnan kannalta. Hankintojen merkityksen on myös huomattu lisääntyvän yrityksen keskimääräisen koon kasvaessa. (Ks. esim. Lith 2012, 12; Tirronen & Rannisto tässä teoksessa.) Hankinnat nähdäänkin keskeisenä tapana markkinoiden muovaamiseen ja palvelujen kehittämiseen.

Lithin (2013, 2–3 ja 19–20) mukaan yksityisten palveluntuottajien näkemykset julkisten hankintamarkkinoiden toimivuudesta ovat melko kriittisiä. Puutteellisiksi selvitysten perusteella on koettu muun muassa palveluntuottajien osaamisen hyödyntäminen, palvelunkäyttäjien tarpeiden huomioiminen kilpailuttamistavoissa sekä hankintojen koon painotus suuria organisaatioita suosivaan suuntaan. Samanlaisia tuloksia on saatu muuallakin. Esimerkiksi

Pirkanmaan Yrittäjien vuonna 2014 jäsenyrityksilleen toteuttamassa kyselyssä (9 293 yritystä, 281 vastausta) heikoimmat arviot annettiin kuntien aktiivisuudesta hyödyntää yrittäjien tietotaitoa hankinnoissa, tahtotilasta huomioida kilpailutuksessa kaikenkokoiset yritykset ja kuntien markkinatuntemuksesta ja sen hyödyntämisestä. Mielenkiintoista tuloksissa oli, että vain kolme vastaajaa halusi suurentaa hankintakokonaisuuksia, mutta sen sijaan 101 halusi pienentää niitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön pienille ja keskisuurille (pk) yrityksille tekemästä selvityksestä (Neimala & Saariketo 2014) ilmeni, että vaikka yritykset pitivät julkisia toimijoita kiinnostavina asiakkaina, niin 80 prosenttia heistä oli törmännyt ongelmiin julkisten hankintojen toteutuksessa. Vastaajat toivoivatkin menettelysääntöjen keventämistä pk-yritysten julkisiin tarjouskilpailuihin osallistumisen helpottamiseksi. Yritykset myös kokivat hinnan korostuvan liikaa tarjousten valinnassa. Sama ilmeni Tampereen kaupungin ulkoisille palveluntuottajille vuonna 2010 tehdyssä kyselyssä (ks. Rannisto ym. 2010). Näyttäisi siis siltä, että vaikka hankintakäytännöt kehittyvät jatkuvasti, niin tarvetta niiden parantamiselle edelleen on.

Lith (2012, 3; 2013, 3 ja 39) katsoo, että julkinen valta voisi vauhdittaa nykyistä enemmän yksityisten palveluntuottajien kehittymistä ja innovaatiotoimintaa hankintatoimintansa kautta. Tämä saattaisi myös vähentää tarvetta muille yritysten tuki- ja kannustemuodoille. Innovaatioiden painottuminen muuttaa kuitenkin kuntien roolia markkinoilla entistä verkostomaisempaan ja avoimempaan suuntaan. (Vrt. Laitinen 2013, 91; Osborne ym. 2012, 135; Virtanen & Stenvall 2014, 91–92.) Jäppisen (2011, 81) mielestä nykyinen tilanne kannustaa kuntia avaamaan palvelumarkkinansa ja hakemaan uusia palvelutuotannon toimintamalleja yhdessä yritysten, järjestöjen ja käyttäjien kanssa.

Käsityksiä markkinoista

> *”Suomessa tunnetaan Risikon mukaan kummallista pelkoa markkinataloutta kohtaan, vaikka markkinoista pitäisi osata ottaa hyödyt irti.”* (Ahtela 2014.)

Julkisten palvelujen osalta markkinanäkökulman ja -talouden hyödyntämiseen suhtaudutaan monella tavalla, kuten entisen sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikon sitaatti alussa osoittaa. Esimerkiksi Anttonen ym. (2012, 25) kysyvät, mitä markkinat tarkoittavat sote-palveluissa puhuttaessa esimerkiksi hoivasta ja terveyden edistämisestä. Tutkijat kyseenalaistavat toimivien markkinoiden olemassaolon ja pohtivat, mitä markkinoista seuraa perusarvoille, kuten hyvinvointi ja tasa-arvo.

Markkinaperusteisuudella tarkoitetaan Virtasen ja Stenvallin (2010, 51) mukaan kysynnän ja tarjonnan kohtaamista avoimissa kilpailuissa. Tällaisilla markkinoilla kuluttajat valitsevat palveluja kustannustietoisesti ja määrittävät palveluntuottajan selviytymisen, mikä edellyttää riittävästi ostajia ja tarjoajia sekä luonnollisen poistumisen riskiä esimerkiksi palveluntuottajan konkurssin kautta. (Ks. Fredriksson & Martikainen 2006, 15; Vakkuri 2008, 109.) Avoimia markkinoita ei kuitenkaan käytännössä puhtaassa muodossaan juuri löydy, sillä markkinoilla on usein puutteita, joita julkisin toimin pyritään korjaamaan. Tässä tutkimuksessa kunnan nähdäänkin ohjaavan sote-markkinoilla tapahtuvaa palvelujen vaihdantaa.

Julkissektorin markkinoistumista ovat osaltaan edistäneet erilaiset julkisen johtamisen opit, erityisesti uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM). Sen nähdään korvanneen kansalaisnäkökulman asiakasnäkökulmalla, vaikka jälkimmäisessä nähdään myös haasteita kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteiden kannalta. Lisäksi NPM:n ja etenkin myöhemmin vahvistuneen uuden julkisen hallinnan ajattelun (New Public Governance) nähdään tuoneen yhä lisääntyvää huomiota julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja kumppanuuteen. (Ks. Anttiroiko ym. 2007, 148 ja 166–167; Osborne 2010; Virtanen & Stenvall 2010, 51.) Nämä tekijät ovat vaikuttaneet myös siihen, millaisin keinoin julkisia markkinoita on pyritty luomaan ja uudistamaan.

Julkisen vallan keskeisiä markkinoihin vaikuttamisen tapoja ovat kansainvälisen ja valtakunnallisen tason poliittinen päätöksenteko ja lainsäädäntö. Esimerkiksi sote-palveluissa lakisääteisyys on vahvasti kuntien järjestämisvastuuseen ja yksityisten palveluntuottajien toimintaan vaikuttava tekijä (vrt.

esim. keskustelu henkilöstömitoituksista). Myös verotuksen ja suorien tulonsiirtojen ohjailu vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja muotoihin. Gingrich (2011, 3) kuvaa markkinoiden muodoissa olevan vaihtelua siinä, kuinka paljon kustannuksia kohdistetaan palvelunkäyttäjille ja kuinka valtaa jaetaan julkisen toimijan, palveluntuottajien ja -käyttäjien kesken. Tästä hyvänä esimerkkinä on viime aikojen keskustelu asiakkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Usein julkisten palvelujen yhteydessä puhutaan näennäis- tai kvasimarkkinoista. Niillä tarkoitetaan sitä, että julkinen toimija luo osittain keinotekoisia markkina-asetelmia tukemaan kilpailun aikaansaamista sekä julkisten palvelujen tuottamista ja uudistamista. Tällaisten markkinoiden luomisen keinoina käytetään kuntatasolla esimerkiksi palvelujen ulkoistamista tai yksityistämistä, jossa koko palvelutuotanto siirretään yksityisten palveluntuottajien tai niiden verkostojen hoidettaviksi. (Fredriksson & Martikainen 2006, 12–13; Vakkuri 2008, 109–110.) Kunta voi myös luoda keinotekoisia malleja palvelujen tilaajan ja tuottajien erottamiseksi toisistaan. Puhutaan tilaaja–tuottaja-malleista, jotka perustuvat erilaisiin sopimus- ja valvontasuhteisiin. Tällaisia malleja hyödynnetään monissa kaupungeissa, mutta osassa niistä ollaan jo osin luopumassa (ks. esim. Tampereen kaupunki 2015).

Myös palveluseteleitä voidaan hyödyntää markkinoiden luomisen keinona. Palveluseteleillä tarkoitetaan kunnan myöntämiä sitoumuksia, joilla palvelun saajalle korvataan palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset ennalta määrättyyn arvoon asti. Kunta on tällöin maksaja ja palvelunkäyttäjällä on vapaus valita, hankkiiko hän palvelun yksityiseltä vai julkiselta palveluntuottajalta. (Ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569, 3 ja 4§.) Koskiahon (2008, 22) mukaan oletus on ollut, että palvelusetelien käyttö stimuloisi markkinoita ja innovaatioita sekä vähentäisi kustannuksia. Lisäksi palvelusetelijärjestelmän on uskottu tehostavan palvelutuotantoa, purkavan hoitojonoja ja lisäävän julkisen ja yksityisen sektorin välistä sekä kuntien keskinäistä yhteistyötä. (Niemelä & Saarinen 2015, 21.) Asiakkaan valinnanvapaus, monituottajuus, yhteistyön lisääntyminen ja toimivien markkinoiden luominen ovatkin palvelusetelijärjestelmässä keskeisenä ajatuksena.

Markkinoiden luomisen keinoja on muitakin ja niitä kehitetään koko ajan lisää samalla kun osasta jo luovutaan. Uudet tavat hyödyntää markkinoita häivyttävät rajaa julkisen ja yksityisen toiminnan välillä. Osa tutkijoista olisikin jopa valmis luopumaan jaottelusta yksityiseen ja julkiseen tuotantoon. (Vuori 2008, 202–204; ks. myös Anttonen ym. 2012, 20; Bouckaert 2015, 32; Tekes 2008, 78; Virtanen & Stenvall 2014, 94.) Voisikin päätellä, että markkinoistuminen vähentää tarvetta julkiselle vallan käytölle. Lehto ja Tynkkynen (2013, 616) kuitenkin epäilevät tätä. Itse asiassa luotaessa markkinoita kuntien toimintaan seurauksena voikin olla uusien hierarkioiden syntyminen (ks. Vakkuri 2008, 110–111). Jos joku toiminnan osa jätetään säätelemättä, saattaa toinen osa kaivata entistä tiukempaa haltuunottoa. Julkisten toimijoiden, kuten kuntien, on siis otettava huomioon hyvin monenlaisia näkökulmia valitessaan keinoja palvelujen järjestämiseen ja markkinoiden muotoihin vaikuttamiseen.

Aineiston kuvaus

Tässä tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä pyritään tarkastelemaan, kuvailemaan ja selittämään useasta ulottuvuudesta. Tutkimus on luonteellinen laadullinen tutkimus, jossa hyödynnetään sekä laadullista että määrällistä aineistoa. (Ks. esim. Alasuutari 2011, 39–41; Gummesson 2000, 63; Hirsjärvi ym. 2004, 248.) Kirjallisuuden ja policy-dokumenttien lisäksi aineisto muodostuu kolmen kaupungin, Tampereen, Turun ja Jyväskylän, sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yrityksille, yhdistyksille ja säätiöille suunnatun sähköisen kyselyn tuloksista sekä esitutkimuksen aineistosta. Tutkimuksen reliabiliteettia, luotettavuutta, pyritään lisäämään erilaisia aineistoja yhdistämällä. (Vrt. Alastalo & Åkerman 2010, 313; Laine ym. 2015, 22–23.)

Esitutkimusvaihetta voisi kuvailla eksploratiivistyyppiseksi kartoitukseksi. Esitutkimusta ohjasi fenomenologinen pyrkimys tutustua ilmiöön ja saada siihen uusia näkökulmia ilman aikaisemman tutkimuksen liian tarkkaa ohjausta (ks. Maxwell & Mittapalli 2008; Stebbins 2008). Esiymmärrystä rakennettiin nauhoitetuilla ja litteroiduilla asiantuntijahaastatteluilla (n=3), keskusteluilla sekä aikaisempiin selvityksiin tutustumalla. Esihaastatteluihin

osallistuivat kahden sote-palveluja tuottavan yrityksen ja yhden yhdistyksen edustaja. Muita keskusteluja käytiin muun muassa Pirkanmaan Yrittäjät ry:n edustajien ja aiheen tutkijoiden kanssa.

Ulkoisille palveluntuottajille suunnattu kysely laadittiin esitutkimuksessa ja aikaisemmissa selvityksissä esiin tulleisiin näkökulmiin pohjautuen. Tutkimuksen kohdejoukkona oli kolmen kaupungin osalta koko perusjoukko eli kaikki kaupunkien yhteistietojärjestelmissä olleet ulkoiset sote-palveluntuottajat riippumatta siitä, tuottivatko ne palveluja kaupungille kyselyhetkellä. Kohdekaupunkien valikoimisen perustana olivat kaupungin osallistuminen ALIS-hankkeeseen[2] ja ulkoisten sote-palvelutuottajien yhteystietojen saatavuus. Tampereen ja Turun kaupungeilta yhteystiedot saatiin keskitetysti. Jyväskylässä yhteystietoja koottiin useasta lähteestä, kuten sähköisestä Klemmari-palvelusta. Kyselyt lähetettiin kaupunkikohtaisesti, mutta tässä yhteydessä aineistoa tarkastellaan pääasiallisesti kokonaisuutena eikä kaupunkikohtaisia tuloksia esitellä kuin joiltakin osin.

Aineiston analyysi eteni aineistolähtöisesti useassa vaiheessa. Kyselyaineiston osalta määrällisestä aineistosta nostettiin havaintoja, joita peilattiin teoriataustaan, ja joiden ohjaamina laadullisesta aineistosta (kyselyn avoimet vastaukset ja esihaastattelut) etsittiin havaintoja täydentäviä ja selittäviä tekijöitä (vrt. Alasuutari 1994, 23–28 ja 44). Kirjoittajista Tienhaaralla oli päävastuu tutkimuskokonaisuudesta ja artikkelin kirjoittamisesta. Manka puolestaan vastasi kyselyn sähköisestä toteutuksesta ja määrällisen aineiston käsittelystä.

Kyselyn kohdekaupungit kuuluvat Suomen kymmenen suurimman kunnan joukkoon, ja niillä on yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä sopimuskumppaneinaan (Kunnat.net 2016). Jokaisella kohdekaupungilla on omat erityispiirteensä. Esimerkiksi Jyväskylässä on ollut vuodesta 2004 käytössä palvelusetelijärjestelmä, jonka piiriin kuuluvia hyvinvointialan yrityksiä ja palveluntarjoajia on koottu Klemmari-palveluun. Tutkimuksen yleistettävyyden kannalta laadullinen tutkimus onkin haasteellinen, koska pienellä havaintojoukolla ei voida väittää löydetyn ilmiön pitävän paikkaansa laajemmassa joukossa.

---

[2] Ks. hankkeen kuvaus kirjan sivulta 20.

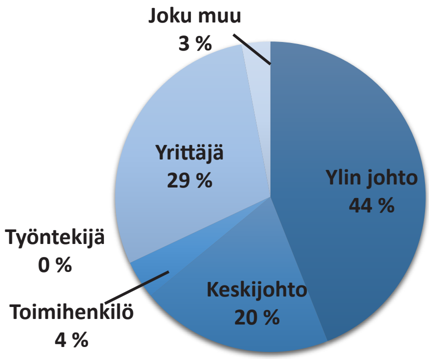
Tutkimuksen tulokset

Kysely toteutettiin Digium-ohjelmalla ja se oli avoinna kolme viikkoa helmi-maaliskuun vaihteessa 2016. Kyselyssä kartoitettiin vastaajien kokemuksia ja näkemyksiä kunnan toiminnasta sote-markkinoilla erilaisin väittämäpatteristojen ja avoimien kysymysten avulla (yhteensä 16 kysymystä). Vastauksia saatiin kaikkiaan 182 kappaletta. Kaupunkikohtaisesti vastaajamäärät ja vastausprosentit jakaantuivat seuraavasti: Tampere 71 (28 %), Turku 71 (23 %) ja Jyväskylä 40 (31 %).

Tulosten alustavan analyysin perusteella aineistosta ei löydetty kovin merkittäviä eroja eri kuntien välillä muussa paitsi tyytyväisyydessä kunnan toimintaan[3]. Sen sijaan vastaajan organisaation kokoa käytettiin tulosten tarkasteluissa pääasiallisena selittävänä muuttujana.

Vastaajajoukko

Kyselyyn vastanneet ulkoisten palveluntuottajien edustajat olivat valtaosin päättävässä asemassa olevia henkilöitä (kuvio 1). Melkein puolet, 44 prosenttia, vastaajista edusti ylintä johtoa ja 20 prosenttia keskijohtoa. Yrittäjiksi itsensä nimesi 29 prosenttia, ja "joku muu" -vaihtoehdon valitsi alle 10 prosenttia vastaajista. Esitutkimuksessa ilmeni, että organisaatioiden ylimmän



Kuvio 1. Vastaajan asema organisaatiossa (n=182).

[3] Kuntakohtaisesti eroavia tuloksia on esitelty kuviossa 6.

portaan uskottiin tunnistavan keskimääräistä laajemmin kuntien toiminnan merkityksiä markkinoiden kannalta. Vastaajien taustan voidaan siis ajatella tukevan kunnan toiminnan kokonaisvaltaista arviointia.

Vastanneista lähes kaikki (97 %) tuottivat kyselyhetkellä palveluja kunnalle, ja lisäksi loputkin olivat joko tuottaneet tai suunnitelleet tuottavansa. Vastaajat olivat myös melko kokeneita kuntien kanssa toimijoita (taulukko 1). Vain viidellä prosentilla vastaajista ei ollut lainkaan kokemusta palvelukilpailutuksiin osallistumisesta tai sopimusten aikaisesta yhteistyöstä, ja yli puolella oli paljon tai erittäin paljon kokemusta näistä toiminnoista. Sen sijaan peräti 54 prosentilla, joista valtaosa tuli Tampereelta ja Turusta, ei ollut kokemusta palvelusetelituotannosta. Kokonaisuudessaan palvelusetelikysymystä lukuun ottamatta vastaajilla oli kuitenkin laajaa kokemuspohjaa kunnan toiminnasta.

Taulukko 1. Vastaajien aiempi kokemus kuntien kanssa toimimisesta.

	Kokemus kuntien palvelukilpailutuksiin osallistumisesta (n=179)	Kokemus kuntien sopimusten aikaisesta yhteistyöstä (n=179)	Kokemus kuntien palveluseteli-tuottajana toimimisesta (n=176)
	%	%	%
Ei lainkaan	5	5	54
Jonkin verran	22	19	14
Melko paljon	23	20	11
Paljon	26	28	7
Erittäin paljon	25	27	13
Yht.	100	100	100

Vastaajat edustivat erikokoisia organisaatioita. Lähes puolet vastaajista tulivat kooltaan 11–249 henkilön organisaatioista (taulukko 2). Alle 10 henkilön organisaatioita oli vastaajien taustalla noin kolmanneksella (34 %) ja suurimpia, yli 250 henkilön organisaatioita, noin kuudenneksella (17 %). Organisaatiot jaettiin havainnon pohjalta kolmeen kokoluokkaan: mikro-, pk- ja suuryrityksiin. Tämä kokoluokitus on yritystutkimuksissa tyypillinen, mutta on huo-

mioitava, että kyselyn vastaajissa oli myös yhdistyksiä ja säätiöitä[4]. Vastaajista suurin osa, yli 70 prosenttia, edusti kuitenkin yrityksiä. Yhdistyksen edustajia oli 13 prosenttia ja säätiöiden kahdeksan prosenttia vastaajista. Lisäksi kahdeksan prosenttia ilmoitti organisaation toimintamuodoksi ”muun”.

Taulukko 2. Yrityksen koko (n=176).

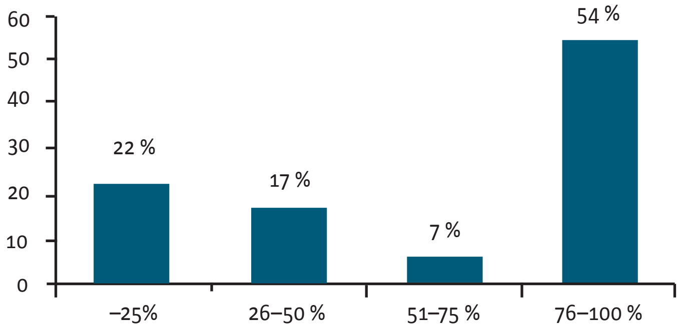
	%
alle 10 henkilöä (mikroyritys)	34
11–249 henkilöä (pk-yritys)	49
yli 250 henkilöä (suuryritys)	17
Yht.	100

Vastaajien taustaorganisaatioiden tuottamien palvelujen jakauma oli yhdensuuntainen teoriaosuudessa mainitun valtakunnallisen jaottelun kanssa – sosiaalipalvelujen tuottajia oli aineistossa terveyspalvelujen tuottajia enemmän. Valtaosa vastaajista (71 %) kertoi tuottavansa palveluja, jotka voidaan luokitella sosiaalipalveluiksi. Terveyspalveluiksi luokiteltavia palveluita tuotti 40 % ja muita palveluja kuusi prosenttia[5].

Teoriaosuudessa mainittiin, että ulkoiset sote-palveluntuottajat ovat riippuvaisia kunnalle tuotettavista palveluista. Aineisto tuki tätä väitettä, sillä jopa yli puolelle (54 %, huom. n=145) vastanneista kunnalle tuotettavien sote-palvelujen osuus oli yli kolme neljäsosaa organisaatioiden liikevaihdosta (kuvio 2). Näille palveluntuottajille sopimus kunnan kanssa on elintärkeä ja sen loppuminen toisi välittömästi riskin liiketoiminnan loppumiseen.

4 Jatkossa käytetään termejä mikroyritys, pk-yritys ja suuryritys, vaikka mukana ovat myös säätiöt ja yhdistykset.

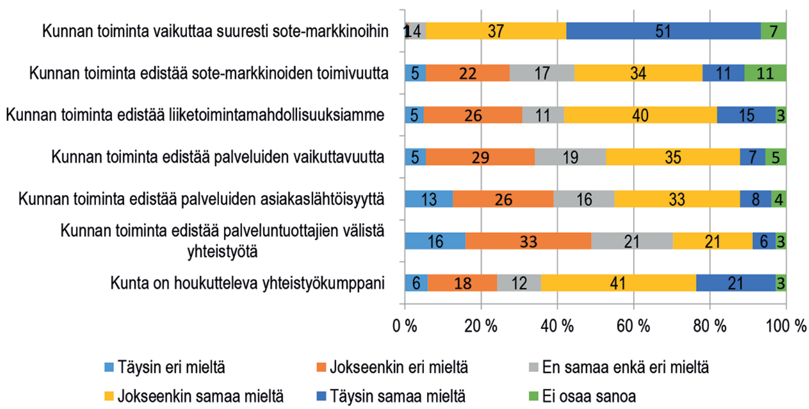
5 Prosentit nousevat yli sadan, koska osa vastaajista tuotti sekä sosiaali- että terveyspalveluja.



Kuvio 2. Kunnalle tuotettavien sote-palvelujen osuus vastaajan organisaation liikevaihdosta (%; n=145).

Väittämiä kunnan toiminnasta

Kyselyn perusteella kunnan nähdään vaikuttavan suuresti sote-markkinoihin, mikä tukee teoriassa kuvattua kunnan roolia markkinoiden muovaajana. Lähes 90 prosenttia vastaajista oli tätä asiaa koskevassa väittämässä täysin tai jokseenkin samaa mieltä (kuvio 3). Se, millä tavalla kunnan puolestaan nähtiin vaikuttavan markkinoihin, vaihteli.



Kuvio 3. Väittämät kunnan toiminnasta sote-markkinoilla (n=182; asteikko 1=Täysin eri mieltä, 5=Täysin samaa mieltä).

Vastausten hajonta oli kohtuullisen suurta kaikissa väittämissä. Ensinnäkin vain 45 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siinä, että kunnan toiminta edistää markkinoiden toimivuutta. Hieman myönteisempänä nähtiin kunnan vaikutus palveluntuottajan liiketoimintamahdollisuuksiin (täysin tai jokseenkin samaa mieltä 55 prosenttia). Lisäksi kolme viidestä vastaajasta piti kuntaa kohtuullisen houkuttelevana yhteistyökumppanina – toisaalta noin joka neljäs vastaaja oli eri mieltä. Kokemukset kunnasta siis vaihtelevat runsaasti.

Kokemusten vaihtelu esimerkiksi kumppanuuden osalta tuli esille jo esitutkimusvaiheessa – joku koki kumppanuuden olevan kunnan kanssa hyvällä tasolla, kun taas toinen näki kumppanuutta puheessa mutta ei käytännöissä (vrt. Tynkkynen 2013). Nähtiin kuitenkin, että yhteistyön muodoissa oli menty pitkäkestoisempiin suuntiin. Aitoa kumppanuutta peräänkuulutettiin niin haastatteluissa kuin kyselyn avoimissa vastauksissakin.

> *Kumppanuus yksityisen sektorin kanssa laajaa.*
>
> *Lisää avoimuutta ja luottamusta suhteessa palveluntuottajiin. Enemmän kumppanuus-, kuin kilpailu-ajattelua.*

Teoriassa kuvattiin, että julkisten palvelujen uudistamisessa painotus tulisi olla säästöjen ohella asiakaslähtöisyyden, innovatiivisuuden ja eri toimijoiden välisen yhteistyön lisäämisessä. Myös kaikkien kohdekuntien strategioissa (ks. strategiat Jyväskylä 2014; Tampere 2013; Turku 2014) painotetaan näihin liittyviä tekijöitä, kuten asukkaiden ja asiakkaiden hyvinvointia, hyvinvointierojen kaventamista ja yritysten osallistumista. Jyväskylän strategiassa mainitaan, että palvelut tuotetaan tehokkaasti ja laadukkaasti eri toimijoiden kanssa ja uudenlaisia toimintamalleja yhdessä ideoiden. Samoin siinä nostetaan esille vuorovaikutus yritysten kanssa ja yritysvaikutusten arviointien rooli kaupungin päätöksenteossa. Turun strategiassa puolestaan kerrotaan, että kaupunki tukee paikallisten palvelumarkkinoiden kehittymistä innovatiivisilla hankinnoilla. Hankintakäytäntöjen uudistamista on tehty myös ainakin Tampereella (Sitra 2015).

Strategisista painotuksista huolimatta kunnilla näyttäisi olevan jonkin verran parannettavaa esimerkiksi asiakaslähtöisyyden samoin kuin vaikuttavuudenkin edistämisen osalta, mutta erityisesti palveluntuottajien välisen yhteistyön lisäämisessä. Peräti 49 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että kunta edistäisi toiminnallaan palveluntuottajien yhteistyötä. Kuten Pirkanmaan Yrittäjien (2014) kyselyssä, niin tässäkin esiin nousi enemmänkin kilpailuasetelma esimerkiksi erikokoisten palveluntuottajien välillä. Jotkut pienet palveluntuottajat kokivat suuremmat organisaatiot ja heidän suosimisensa uhkana.

> *Liika keskittyminen, jolloin hankintamallit suosivat liian suuria toimijoita. Tällöin aluksi alihinnoittelulla pystytään hävittämään kilpailu ja valtaamaan markkinat.*
>
> *Me emme vie julkisia työpaikkoja, kuten isot yritykset voivat olla vaihtoehtoisia, vaan täydennämme julkisia.*

Kunnan onkin mietittävä, miten toiminnassa voidaan huomioida erikokoiset palveluntuottajat, ja miten tuottajat hyötyisivät toistensa kanssa toimimisesta. Esimerkiksi osana palveluntuottajaketjua myös pienet palveluntuottajat voisivat hyötyä suurempien yritysten saamista palvelusopimuksista. Toki tällaisia malleja on joissain kaupungeissa käytössäkin (esim. Kotitori Tampereella). Esihaastatteluissa yhteistyöhön kerrottiin vaikuttavan sen, miten palveluja tilataan – käydäänkö keskustelut tilaajan ja tuottajan välillä vai tuottajien kesken. Verkostoitumista pidettiin tärkeänä, koska sen nähtiin lisäävän ymmärrystä toimintaympäristöstä ja sen tarjoamista mahdollisuuksista. Silti, ehkä hieman yllättäen, palveluntuottajien välistä kilpailua ei pidetty esihaastatteluissa yksinomaan huonona. Sitä pidettiin myös palveluja ja liiketoimintaa kehittävänä elementtinä.

Vaikka 13 prosenttia vastaajista oli täysin eri mieltä siitä, että kunnan toiminta edistäisi asiakaslähtöisyyttä, niin jotkut olivat nykytilanteeseen myös tyytyväisiä. Kerrottiin esimerkiksi, että kunnalla on melko monipuoliset tavat järjestää asiakaslähtöisiä palveluja. Samoin kerrottiin, että kunta on lähellä kuntalaisiaan, ratkaisuja tehdään yksilötasolla ainakin erityisryhmien kohdal-

la. Asiassa esitetty kritiikki koski muun muassa palvelujen vastaamista asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden toteutumista eri asiakasryhmille. Nähtiin esimerkiksi, että palvelun tiukka konseptointi yhdenmukaistaa asiakkaita. Ongelmia nähtiin myös esimerkiksi siinä, että kunnat eivät kykene rahoittamaan palveluja ja poliittiset päätökset eivät ohjaa asiakaslähtöisyyteen palvelujen hankinnassa. Ala nähtiin myös hajanaisena.

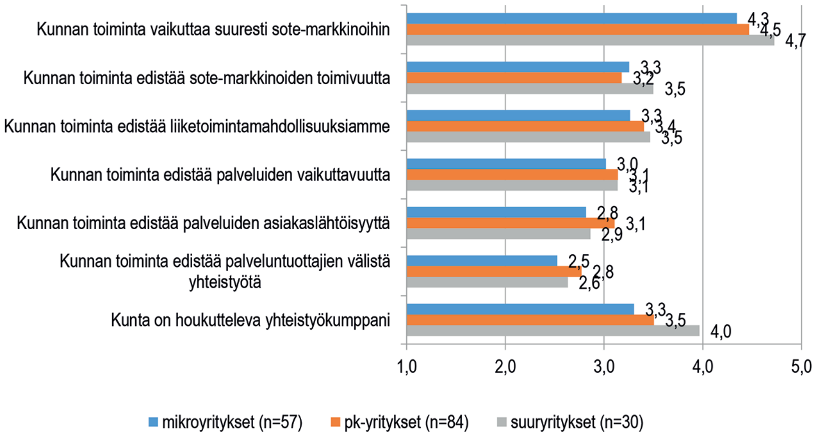
> *Ala on myös pirstaloitunut eikä perustu asiakaslähtöiseen 'yhden luukun periaatteeseen'.*
>
> *Kaikille samaa ei ole asiakaslähtöistä.*

Väittämät organisaatiokoon mukaan ja kaupungeittain tarkasteltuna

Kun edellisen kuvion 3 kuntaväittämiä katsotaan erikokoisten organisaatioiden näkökulmasta, niin huomataan, että suuryritykset näyttäisivät suhtautuvan kunnan toimintaan positiivisemmin kuin muut suurimmassa osassa väittämiä – olkoonkin, että näiden vastaajamäärä on pienehkö (kuvio 4)[6]. Myös kunnan houkuttelevuus yhteistyökumppanina näyttäisi kasvavan yrityskoon kasvaessa. Kuitenkin vain kunnan houkuttelevuus yhteistyökumppanina (p=0,0512) ja kunnan toiminnan vaikuttavuus sote-markkinoihin (p=0,054) ovat edes tilastollisesti oireellisia, eli suuntaa antavia, joten vaihtelu voi johtua myös otoskoosta.

Myös kaupunkikohtaisesti tähän kysymykseen nousi kaksi tilastollisesti melkein merkitsevää eroa. Jyväskylässä kunnan toiminta nähtiin enemmän palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja palveluntuottajien välistä yhteistyötä edistävänä kuin Tampereella ja Turussa. Asiakaslähtöisyyden osalta keskiarvo oli Jyväskylässä 3,4, Tampereella 3,0 ja Turussa 2,7 ja yhteistyön osalta vastaavat luvut olivat 3,1 (Jyväskylä), 2,7 (Tampere) ja 2,5 (Turku). Myös kunnan houkuttelevuus oli tilastollisesti oireellinen eli suuntaa antava. Tässäkin Jyväskylän ulkoiset palveluntuottajat näkivät kunnan myönteisemmin kuin muut

6 Huom. kuviossa 4 vastaajamäärä eroaa kuviossa 3 esitetystä, sillä kaikki eivät olleet ilmoittaneet organisaationsa kokoa.



Kuvio 4. Kuntaväittämien keskiarvot organisaation koon mukaan (asteikolla 1–5, jossa 1=Täysin eri mieltä, 5=Täysin samaa mieltä; n=171.)

(keskiarvo oli 3,8, Tampereella 3,6 ja Turussa 3,3). Tätä eroa saattaa osittain selittää se, että Jyväskylän vastaajissa oli paljon palvelusetelituottajia, joiden suhde kuntaan on erityyppinen. Palvelusetelituottajat toimivat perinteistä julkista palvelutuotantoa hieman vapaammilla markkinoilla ja suorassa suhteessa asiakkaaseen. Palvelusetelitoimintaa käsiteltiin teoriaosuudessa ja sitä kuvataan jäljempänä lisää. Joka tapauksessa voidaan todeta, että palveluntuottajien kokemuksissa on myös kuntakohtaisia eroja.

Kunnan markkinoihin vaikuttamisen keinot

Esitutkimusvaiheessa ja kirjallisuudessa nousi esille useita keinoja, joilla kunnan nähtiin vaikuttavan markkinoihin ja ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Kyselyssä vastaajilta pyydettiin arvioita näiden keinojen tärkeydestä ja vastaajan tyytyväisyydestä nykytilaan asteikolla 1–5[7].

[7] Kyselyn varsinaisissa väittämissä ja tärkeys-tyytyväisyys arvioinneissa käytettiin viisiportaista asteikkoa. Väittämien osalta asteikko oli: 1=Täysin eri mieltä, 2=Jokseenkin eri mieltä, 3=En samaa enkä eri mieltä, 4=Jokseenkin samaa mieltä ja 5=Täysin samaa mieltä. Tärkeyden osalta asteikko oli: 1=Ei lainkaan tärkeä, 2=Jonkin verran tärkeä,

Arviot löytyvät koottuna kuviosta 5. Kuviossa vaikuttamisen tekijät on esitelty vastaajien arvottamassa tärkeysjärjestyksessä.

Tärkeimmiksi tekijöiksi vastausten perusteella koettiin palvelutuotannon sopimusehdot, ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalin hyödyntäminen palvelujen kehittämisessä, yhteistyö ulkoisten palveluntuottajien kanssa, palvelunkäyttäjien ottaminen mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen sekä palvelujen hankinnan tavat. Sen sijaan viisi vähiten tärkeäksi koettua tekijää olivat kaavoitus, palvelunkäyttäjien etujärjestöjen tukeminen, ulkoisten palveluntuottajien tuominen kunnan toimitiloihin, poliittinen ohjaus ja uusien toimijoiden markkinoille pääsyn tukeminen.

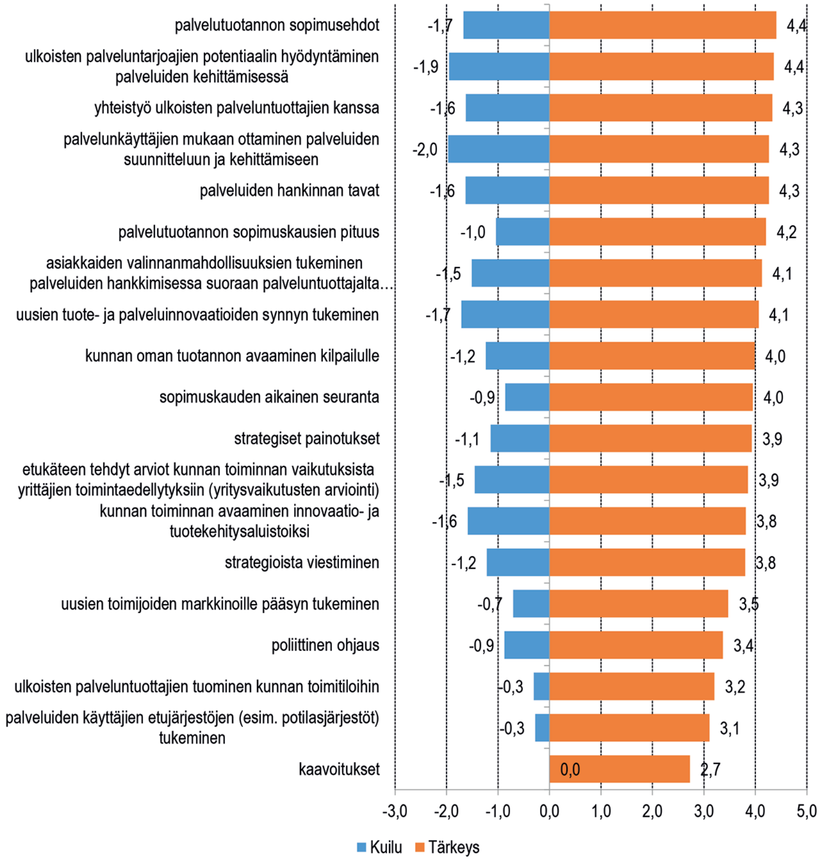
Kuntien kannalta selkeänä tulevaisuuden haasteena voidaan pitää sitä, että viiden tärkeimmän tekijän tekijöiden osalta myös tyytyväisyyden ja tärkeyden erotus (kuilu) oli suuri: palveluntuottajat eivät olleet tyytyväisiä nykytilaan. Myöskään vähiten tärkeissä keinoissa tyytyväisyys ei ollut kovin korkealla (kaavoitusta lukuun ottamatta).

Suurimmat kuilut liittyivät eri toimijoiden osallistumiseen – palvelunkäyttäjien mukaan ottamiseen sekä ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalin hyödyntämiseen. Käytännössä tämä voidaan tulkita jonkinlaisena kritiikkinä kunnan palvelujen suunnitteluprosesseihin: vastaajat näkevät tärkeänä sekä palvelun käyttäjien että ulkoisten palveluntarjoajien mukanaolon, mutta ovat varsin tyytymättömiä nykytilaan. Tämä näkyi muutamissa avoimissa vastauksissa.

> *Palvelutuotannon prosesseja suunniteltaessa olisi äärimmäisen tärkeää, että sekä käyttäjät että tuottajat pääsisivät mukaan kehittämistyöhön. He ovat kunnalle myös ilmainen kehittämisresurssi.*

> *Yrittäjänä sain juuri kutsun työpajatapaamiseen, jossa halutaan tutkia, kuinka kunta voisi toimia tehokkaammin yhteistyössä palvelun-*

3=Melko tärkeä, 4=Tärkeä, 5=Erittäin tärkeä, ja tyytyväisyyden osalta: 1=Erittäin tyytymätön, 2=Melko tyytymätön, 3=En tyytyväinen enkä tyytymätön, 4=Melko tyytyväinen, 5=Erittäin tyytyväinen. Lisäksi vastaajille annettiin kaikissa kohdissa mahdollisuus "ei osaa sanoa"-vaihtoehtoon.



Kuvio 5. Vastaajien kokema kunnan sote-markkinoiden vaikutuskeinojen tärkeys (asteikko 1–5) ja kuilu tyytyväisyyteen (asteikko 1–5).

> *tuottajien kanssa. Koin sen tärkeänä ilmaisuna yhteistyöhalukkuudesta, kehityshaluisuudesta sekä läpinäkyvyydestä.*

Osallistumisen osalta aineistossa näkyi hieman ristivetoa palveluntuottajien kesken, joka voidaan tulkita puheeksi osallistumisen tasavertaisista mahdolli-

suuksista. Tärkeää näyttäisikin olevan erilaisten palveluntuottajien huomiointi osallistumisessa ja osaamispotentiaalin hyödyntämisessä.

> *Palveluohjauksen suunnitteluun otetaan mukaan nimenomaan kolmannen sektorin palveluntuottajat – säätiöt. Ovat tehneet vahvaa kehitys- ja palvelujen parantamistyötä jo kauan siten että tuottavuutta on tuotettu palvelujen vaikuttavuuden kautta.*

> *Kumppanuutta myös yksityisen sektorin kanssa. Osataan tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa, mutta yksityiset yritykset ohitetaan. Yhteisiä hankkeita ja kehitystyötä niin, että mukana on kaikki toimijat.*

Kuntien hankintakäytäntöjen kehittämistarpeet

Sekä teoriaosuudessa että kyselyssä kunnan hankintatapoja pidettiin tärkeinä kunnan markkinoihin vaikuttamisen keinona. Ne kirvoittivatkin runsaan määrän vastauksia, joista valtaosa oli kriittisiä. Kommentit olivat kuitenkin suurelta osin yksittäisiä. Hyvinä puolina hankintakäytännöissä mainittiin se, että ylipäätään järjestetään kilpailutuksia, käytetään monipuolisia hankinnan ja kilpailuttamisen tapoja sekä lisätään vuoropuhelua. Lisäksi esille nousi hyvänä kilpailutuksen toteuttaminen sähköisenä, hankinnat kolmannelta sektorilta, hankintojen ennustettavuus ja vakaus sekä pyrkimys kasvattaa hankintayksiköiden ja kilpailutusten kokoa. Hankinnan kokoon liittyen mainittiin alueellinen ja suurempien kokonaisuuksien kilpailuttaminen.

Hankintojen suuri koko ja alueellinen toteutus koettiin kuitenkin myös uhkana. Vastauksissa näkyi silti toivetta siihen, että tuotteen ja ominaisuuksien ostamisen sijaan kilpailutettaisiin koko asiakaspalveluprosesseja, jolloin asiakastarvetta katsottaisiin yli rajojen. Muutamien vastaajien kommenteissa näkyi huoli asiakkaan tai palveluntarvitsijan riittämättömästä osallistumisesta hankintaan. Pelättiin myös, että yhtenäistämällä hankinnat koskemaan isoa ja heterogeenistä asiakasjoukkoa tarjouspyynnöt niputtavat asiakkaiden tarpeet yhteen ja palveluntuottajan on vaikea tuoda esiin omaan osaamiseensa tai laatuunsa liittyvää erityisyyttä.

> *Hankittava palvelu standardisoidaan liian yleiseksi, jolloin asiakkaiden yksilöllisyyttä ei huomioida. Pahimmillaan tämä johtaa siihen, että asiakkaalle hankitaan palvelukokonaisuus, joka ei hänelle sovi tai jota hän ei edes kokonaisuudessaan tarvitse.*

Vahvimmissa hankintaa tai kilpailuttamista koskevissa kritiikeissä toivottiin, että koko kilpailuttamisesta luovuttaisiin ja keskitettäisiin yhteiset voimat asiakaslähtöisten palvelujen kehittämiseen, jossa kaikki palvelut täydentävät toisiaan järjestäjästä riippumatta. Kunnilta toivottiin palvelujen verkostomaista toteutusta ja kumppanuusajattelua myös hankinnoissa. Jo esitutkimusvaiheessa ehdotettiin esikaupallisen vaiheen yhteistyön lisäämistä. Kyselyn vastauksissa neuvottelumenettelyt nousivat esille mahdollisesti yhteistyötä tukevana välineenä. Kunnilta toivottiin toiminnan pitkäjänteisyyttä lyhytnäköisyyden sijasta sekä sitä, että yhteisissä kehittämistilaisuuksissa esiin nousseet kokemukset oikeasti vaikuttavat lopputulemaan.

Yksittäisissä vastauksissa tuli myös esille, että kilpailutukset saatetaan kokea raskaina, niihin liittyvien tietojen löytäminen vaikeana ja ehdot (esim. niiden tiukentuminen sopimuskauden aikana) haastavina. Toivottiin, että kilpailutusasiakirjat tehtäisiin mahdollisimman lyhyiksi ja helposti täytettäviksi. Heikkoutena esitettiin myös hankintakriteerit, kuten hinnan painottaminen laadun edellä. Joku toivoi hankintoihin vaikuttavuusmittaristoa ja tuloksista palkitsemista, toinen sosiaalisia kriteereitä. Myös kunnan hankintaosaamisen kehittämistä toivottiin parissa vastauksessa. Esille nousi myös käänteinen kilpailuttaminen ja SIB-vaikuttavuusinvestointi kokeilemisen arvoisina asioina. Joissain kaupungeissa, kuten Tampereella, käänteistä kilpailusta on jo paljon tehtykin, samoin on käyty keskustelua SIB-mallin soveltamisesta.

Eräs vastaaja ehdotti hankintatapaa, jossa asiakas ja maksaja valitsisivat yhdessä toteuttajan. Tällöin palvelupaketti kilpailutettaisiin verkossa anonyyminä yksittäistapauksina, joita voisi helpottaa luomalla kunnan julkisesti esillä olevan hankintaehtojen kuvaus- ja menettelytavan. Vastaajan mielestä kilpailu olisi tällä tavalla toteutettuna nopeaa, reilua, yksinkertaista, uusia tulijoita huomioivaa ja kustannustehokasta. Vastaaja totesi sen edellyttävän palveluntuottajan edellytysten varmistamista ennakkoon (esim. yrityksen historia, on-

nistumiset, aikaisempi toiminta jne.). Tällaisessa mallissa myös osa päätösvallasta siirtyisi asiakkaalle.

Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että kunnilla on töitä hankintakäytäntöjensä kehittämisessä. Esihaastateltavat kokivat silti kuntien hankintakäytäntöjen menneen jo paljon eteenpäin ajoista, jolloin täyteltiin rastiruutuuntyyppisiä tarjouspyyntöjä. Uusissa hankintakäytännöissä esimerkiksi tulosten ja vaikutusten mukaan kilpailuttaminen saattaa tehdä hankinnasta raskaamman, mutta toisaalta paremmin tarpeita vastaavan (ks. Tienhaara, Tirronen & Rossi ja Tirronen & Rannisto tässä teoksessa). Kunnan on mietittävä, millaiseen hankintaprosessiin kunkin palvelun kohdalla on syytä ryhtyä.

Innovaatiot, asiakkaiden valinnanvapaus ja palvelusetelit

Kuviosta 5 nähdään, että kyselyn vastaajat pitivät asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien ja uusien tuote- ja palveluinnovaatioiden synnyn tukemista tärkeänä. Kuitenkin niiden toteutumiseen oltiin suhteessa tyytymättömiä (kuilu suurehko). Yksittäiset vastaajat pitivät uhkana sitä, että taloudelliset resurssit rajaavat asiakkaiden valinnanvapautta ja palvelujen kehittymistä, ja innovaatiot eivät toteudu. Kunnilta toivottiin rohkeutta uusien innovatiivisten ja tehokkaampia tai kustannustehokkaampien toimintatapojen käyttöönottoon. Tilaa innovoinnille toivottiin myös kilpailutuksen jälkeen.

> *Heti kun on kyse uusista innovaatioista, jotka voisivat mullistaa toimintatavat ymmärretään kyllä mahdollisuudet, mutta ei uskalleta edetä.*

Asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien korostuminen ei ollut ajankohtaiseen keskusteluun nähden yllätys. Joissain vastauksissa vapauden nähtiinkin jo lisääntyneen, mutta monessa toivottiin sen edelleen vahvistuvan. Esimerkkeinä mainittiin vapauden huomiointi osana kilpailutusta ja laajennus terveydenhuoltoon. Uhkana nähtiin, että tasavertaisuus asetetaan vapauden edelle. Kuitenkin myös vapaudessa ja sen lisääntymisessä nähtiin uhkia. Yksi vastaaja totesi, että hinta ja valinnanvapaus toimintaa ohjaavina tekijöinä voivat johtaa siihen, että asiakas joutuu tekemään valintoja tuotteista, joiden vertailuun hä-

nellä ei riitä osaaminen. Tämän epäiltiin lisäävän kuntalaisten eriarvoisuutta palvelujen saannissa. Valinnanmahdollisuuden pelättiin myös laskevan palveluntasoa palveluissa, joissa ammattilaisten arvio sopivasta palveluntuottajasta on tarpeen erityisosaamisen hyödyntämiseksi. Myös valinnanvapaudessa näyttäisi siis olevan kääntöpuoli, joka on otettava sitä laajennettaessa huomioon.

Palvelusetelijärjestelmää pidettiin useissa vastauksissa hyvänä, ja sitä toivottiin laajennettavan koskemaan uusia palveluja ja alueita. Yksi vastaajista totesi, että laajennettuna palveluseteleiden ei tarvitsisi olla täysin ilmaisia, sillä pieni omavastuu ohjaisi asiakasta pitämään sovituista ajoista kiinni[8]. Mallin nähtiin mahdollistavan yritysten hinnoittelua ja erottautumista sekä samalla nopeaa korvauksen saamista. Erityismainintana nousi esille Jyväskylä, jonka osalta hyvänä pidettiin järjestelmän käyttöä, asiakkaan ohjaamista palveluviidakossa sekä tiedonkulkua Klemmari-palvelun kautta.

> *Kaikki osapuolet hyötyvät: kunta siinä, että jonot lyhenevät, asiakkaat saavat tarpeensa hoidetuiksi ja yrittäjät työllistyvät joustavasti ja mutkattomalla tavalla.*

> *Kilpailutukset pois ja tilalle palvelusetelit.*

Silti myöskään palvelusetelijärjestelmää ei pidetty yksinomaan toimivana. Vastaajien mielestä järjestelmää tulisi edelleen kehittää, vaikka samalla pelättiin, ettei siihen ole kunnilla varaa. Yksittäinen huomio koski laskutuskäytäntöjen kehittämistä. Suurempana ongelmana yhdessä vastauksessa mainittiin se, että ammattilaisten houkuttelu töihin voi olla hankalaa palvelusetelillä, koska muut tahot maksavat samasta työstä paremmin. Parissa vastauksessa myös todettiin, että järjestelmä on polkenut hintoja alas, mikä nähtiin uhkana pienten palveluntuottajien liiketoiminnalle ja palvelunkäyttäjien tasa-arvoisuuden toteutumiselle omavastuuosuuksien kasvaessa.

> [...] *pieni yritys ei voi ottaa kantaakseen sitä riskiä, että asiakkaan hoitoisuus ei kasva ja samalla palvelun hinta nouse.*

---

8 Huom. useista julkisista sote-palveluista peritään nykyiselläänkin asiakasmaksu. Palvelusetelijärjestelmässä omavastuuosa tavallaan korvaa tämän asiakasmaksun.

> *Palvelusetelit ovat erityisen huono ratkaisu terveydenhuollon alalla.* [...] *Toivon todella, ettei palvelujen kustantamisessa siirrytä palveluseteleihin.*

Edeltävissä sitaateissa nousee esille erittäin mielenkiintoinen ilmiö: asiakkaan hoitoisuuden laskeminen, eli asiakkaan etu ja palvelun vaikuttavuutta osoittava tekijä, on samalla ulkoisen palveluntuottajan kannalta osittain nykyisessä järjestelmässä riski. Tämä on tekijä, jota palvelun järjestäjien on syytä miettiä. Miten järjestelmä kannustaisi entistä paremmin palveluntuottajia nopeaan asiakkaan hoitoisuuden laskemiseen ja sitä kautta kustannussäästöihin?

Tyytyväisyys organisaatiokoon mukaan ja kaupungeittain tarkasteltuna

Jos tyytyväisyyttä tarkastelee yksinkertaisena jakaumana (taulukko 3), niin huomaa, että sinänsä heikohkoista arvioista parhaat arviot annettiin sopimuskauden pituudesta ja sopimuskauden aikaisesta seurannasta. Huonoimmat arviot taas liittyivät kunnan toiminnan avaamiseen innovaatioalustoiksi, palvelunkäyttäjien ottamiseen mukaan suunnitteluprosesseihin ja uusien palvelu- ja tuoteinnovaatioiden tukemiseen.

Tyytyväisyyden osalta vastaajien organisaation koko ei näyttäytynyt eroja selittävänä muuttujana – vastaajien kesken ei ollut mainittavia tilastollisia eroja tarkasteltaessa tuloksia erikokoisten vastaajaorganisaatioiden näkökulmasta. Yleisesti ottaen voikin todeta, että vastaajat olivat melko tyytymättömiä kunnan toiminnan nykytilaan organisaatiokoosta riippumatta.

Sen sijaan muutamia tilastollisesti merkitseviä eroja tyytyväisyyden osalta löytyi kaupunkikohtaisesti (kuvio 6). Kuviosta huomaa, että Jyväskylässä ulkoiset palveluntarjoajat olivat keskimäärin hieman tyytyväisempiä kuin muissa kaupungeissa. Tilastollisesti merkitsevät erot keskiarvovertailuissa näkyivät asiakkaiden valinnanvapauden ja yritysvaikutusten arvioinnin osalta. Palvelusetelien kohdalla tämä ei ole kovin yllättävää, koska Jyväskylässä palvelusetelijärjestelmä on laajemmin käytössä kuin muissa kaupungeissa. Näyttäisi siltä, että kuntien toiminnassa on eroja myös muuten kuin näiden kolmen kaupungin osalta. Avoimissa vastauksissa nimittäin todettiin, että toisten kuntien

Taulukko 3. Tyytyväisyysväittämien keskiarvot parhaasta huonoimpaan koko aineistossa (n=182, asteikko 1–5).

	ka
palvelutuotannon sopimuskausien pituus	3,2
sopimuskauden aikainen seuranta	3,1
ulkoisten palveluntuottajien tuominen kunnan toimitiloihin	2,9
palveluiden käyttäjien etujärjestöjen (esim. potilasjärjestöt) tukeminen	2,8
strategiset painotukset	2,8
uusien toimijoiden markkinoille pääsyn tukeminen	2,8
kunnan oman tuotannon avaaminen kilpailulle	2,8
palvelutuotannon sopimusehdot	2,7
kaavoitukset	2,7
yhteistyö ulkoisten palveluntuottajien kanssa	2,7
palveluiden hankinnan tavat	2,6
asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien tukeminen palveluiden hankkimisessa suoraan palveluntuottajalta (esim. palvelusetelit)	2,6
strategioista viestiminen	2,6
poliittinen ohjaus	2,5
ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalin hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä	2,4
etukäteen tehdyt arviot kunnan toiminnan vaikutuksista yrittäjien toimintaedellytyksiin (yritysvaikutusten arviointi)	2,4
uusien tuote- ja palveluinnovaatioiden synnyn tukeminen	2,4
palvelunkäyttäjien mukaan ottaminen palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen	2,3
kunnan toiminnan avaaminen innovaatio- ja tuotekehitysaluistoiksi	2,2

kanssa yhteistyö toimii ja toisten ei. Joku puolestaan näki, että erityisesti pienten kuntien kanssa innovaatiot ja nopeat tarvelähtöiset ratkaisut ovat mahdollisia. Myös muita kuntakohtaisia eroja tuotiin esille.

> […] *osa kunnista toimii moitteettomasti ja osan kuntien toiminta on ala-arvoista* […]

Sopimukset ja sopimusten aikainen seuranta

Aineistosta nousi myös lukuisia havaintoja koskien sopimuksia. Vaikka sopimuskausien pituuteen oltiin koko aineiston osalta katsottuna kohtuullisen tyytyväisiä, niin esimerkiksi pitkään sopimuskauteen suhtauduttiin vaihtelevasti. Jotkut pitivät pitkiä sopimuksia suotavina, jopa toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia toivottiin. Kuitenkin erään vastaajan mielestä pidemmän sopimuskauden aikana on käytännössä erittäin vaikeaa saada tarvittavia perusteltuja hinnankorotuksia (vaikka sopimusteksteissä niin sovitaan), mikä voi ajaa yrityksen kestämättömään tilanteeseen. Sopimusten tulisikin tarjota



*Kuvio 6. Tyytyväisyyskeskiarvot kaupunkikohtaisesti (tilastollisesti merkitsevät erot **).*

riittävästi varmuutta jatkuvuudesta, mutta samalla kannustaa toiminnan jatkuvaan parantamiseen.

> *Tähän asti on ollut* [...] *pitkät op-sopimukset, joiden kautta olemme pystyneet kehittämään palvelujamme.*
>
> [...] *lyhyet sopimusajat, puitesopimukset luovat epävarmuutta*
>
> *Monen vuoden sopimuskaudet eivät ole kenenkään etu.*

Myös sopimuskaudenaikainen toiminta ja seuranta koettiin vaihtelevasti. Joku koki toiminnan sujuvan hyvässä yhteistyössä, kun taas toisten mielestä yhteistyö, seuranta, yhteydenpito ja viestintä kaipasivat parantamista. Hyvänä käytäntönä mainittiin vuosittaiset seurantapalaverit. Seurantaa siis kaivattiin, kuin myös valvontaa. Valvontaan kaivattiin parempaa laatukriteerien toteutumisen ja vaikuttavuuden huomiointia. Pahimmillaan kunnan valvonta koettiin kuitenkin tempoilevaksi ja epäammatilliseksi.

Yksi vastaaja toivoi kolmatta tahoa, jonne voisi antaa palautetta sopimuskauden aikana, jos kunta toimii syrjivästi tai lainvastaisesti sopimuskauden aikana. Hänen mielestään yrittäjät eivät uskalla valittaa vääriksi kokemistaan asioista kunnalle, koska pelkäävät oman asemansa puolesta. Jotkut myös karsastivat byrokratiaa kunnan toiminnassa niin sopimuskauden aikana kuin muutoinkin. Kunnalta odotettiin sopimuksen kautta muodostuvaa varmuutta tasaisesta asiakasvirrasta.

> *Yksityisten palveluntuottajien ei anneta toimia vapaasti tavoitteen toteuttamiseksi vaan niille tuputetaan byrokratialähtöistä toimintaa esim. raportointikäytännöissä.*
>
> *Toivoisin välittävämpää näkyä sote-palveluiden palveluntuottajien, eli ruohonjuuritason väkeä kohtaan, joille kilpailutus ja siitä seuraava sopimus kunnan kanssa on muutakin kuin sertifikaatti kansiossa. Sen tulisi olla leipämme. Asiakkaita odotellessa.*

Tärkeysväittämät organisaatiokoon mukaan

Tärkeysväittämisen osalta organisaation koolla näkyy olevan merkitystä vastauksia selittävänä muuttujana. Suurimmat yritykset pitivät pääsääntöisesti pienempiä organisaatioita tärkeämpinä kaikkia muita tekijöitä paitsi palvelunkäyttäjien etujärjestöjen tukemista ja yritysvaikutusten arviointia. Tilastollisesti melkein merkitsevät ($0{,}01 < p \leq 0{,}05$), merkitsevät ($0{,}001 < p \leq 0{,}01$) tai erittäin merkitsevät ($p \leq 0{,}001$) erot on lueteltu alla (taulukko 4) keskiarvojensa kanssa. Huomion arvoisia ovat erityisesti kaavoitukset ja sopimuskauden aikainen seuranta, joissa ero pienempiin organisaatioihin oli suuri.

Taulukko 4. Eri tekijöiden tärkeyskeskiarvot organisaatiokoon mukaan: muuttujat, joissa on tilastollisesti melkein merkitsevä (*), merkitsevä (**) tai erittäin merkitsevä (***) ero.

	mikro-yritykset	pk-yritykset	suur-yritykset
poliittinen ohjaus **	2,8	3,5	3,8
kaavoitukset ***	2,2	2,7	3,5
palvelujen hankinnan tavat **	4,0	4,3	4,7
sopimuskauden aikainen seuranta ***	3,6	4,0	4,3
strategioista viestiminen*	3,5	3,9	4,0
palvelutuotannon sopimuskausien pituus*	4,0	4,2	4,5
palvelutuotannon sopimusehdot*	4,3	4,4	4,7
ulkoisten palveluntuottajien tuominen kunnan toimitiloihin*	3,0	3,1	3,8
uusien tuote- ja palveluinnovaatioiden synnyn tukeminen*	3,9	4,0	4,5

Kokonaisnäkemyksiä markkinoista ja kunnan toiminnasta

Teoriaosuudessa kuvattiin avoimia markkinoita, joilla asiakkaat määrittävät palveluntuottajan henkiin jäännin. Aineistosta kuvastuvan asiakkaiden valinnanvapauden ja palvelusetelitoiminnan painottumisen voidaan nähdä

heijastelevan ajatusta markkinaehtoisten mallien paremmuudesta. Tämä tuli esille myös muutamissa avoimissa kommenteissa.

> *Vapautetaan aidosti kilpailu.*
>
> *Kannustan siirtymään markkinatalouteen.*

Tätä ei kuitenkaan voi yleistää kaikkia ulkoisia palveluntuottajia koskevaksi, kuten jo aiemmat eriävät mielipiteet osoittavat. Vastauksista voidaan kuitenkin tulkita, että julkiselta toimijalta, kuten kunnalta odotetaan erilaisten vaihtoehtojen luomista ja toiminnan tukemista. Yhden mielestä kunnan pitäisi olla valmis tukemaan jo markkinoilla olevia palveluntuottajia, joilla on jo syntynyt vankka asiantuntevuus, luottamus ja näkyvyys. Samoin julkiseen toimintaan liitettiin yksittäisissä vastauksissa esimerkiksi ulkoistamisen mahdollisuuksien ja kustannusten kartoittaminen, yksityisten toimijoiden markkinointi ja valvonta. Kunnalta toivottiin selkeää työnjakoa, riittävää nopeutta, rohkeutta kokeiluihin ja sitoutumista omiin tavoitteisiinsa ja sopimuksiin.

> *Valvonta olisi hyvä säilyä julkisella muuten enemmän hyödynnettäisiin myös yksityistä sektoria.*

Muutamassa vastauksessa kunnan toimintaan kilpailijana markkinoilla suhtauduttiin kriittisesti. Yksi esitti, etteivät kunnat saisi kilpailla verorahoilla markkinoilla ja toinen kertoi kunnan käyttävän markkinoiden monopoli- ja määräysasemaansa väärin. Toivottiin, että kunnan omien palvelujen hinnat tuotaisiin julkisiksi ja kunnan toimintaa arvioitaisiin vastaavalla kuin yksityisten palveluntuottajien toimintaa. Tämä toisi erään vastaajan mielestä reiluutta kilpailuun.

Vastauksissa kajastuu myös valmistautuminen sote-uudistuksen tuomiin muutoksiin, kuten uudelleen järjestelyihin ja kustannusten leikkaamisiin. Uudistuksia ajatellen aineistosta nousi mielenkiintoisia ajatuksia. Esimerkiksi eräs vastaaja kertoi, että ideaalitilanteessa tuottajia pidetään koko ajan kartalla siitä, miten hankinnat jatkossa toteutetaan, ja millaista uutta osaamista jatkossa edellytetään. Toinen taas ehdotti, että toimijat voisivat vaihtaa hetkeksi paikkoja ja konsultoida toisiaan. Uudistuksessa tulee myös jokaista toimintoa

puntaroida sen tuottaman lisäarvon näkökulmasta, kuten alla oleva sitaatti osoittaa. Silti palvelujen ja markkinoiden toimivuuden aikaan saaminen on haastava urakka.

> *Jokaisen tehtävän, toimen ja toiminnan kohdalla pitäisi miettiä, miksi tämä on olemassa. Mihin kuntalaisten tarpeeseen tällä ollaan vastaamassa. Itseään ylläpitävät organisaatiot pitää uskaltaa purkaa ja rakentaa uudelleen vastaamaan alkuperäistä tarvetta.*

> *Kuitenkin Suomi on pieni, eivätkä markkinoista tule välttämättä toimivia, kuten on nähty.*

Johtopäätökset ja keskustelu

Tämän tutkimuksen pyrkimyksenä oli lisätä ymmärrystä kunnan toiminnasta sekä sen vaikutuksista sote-markkinoihin ja ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Aihetta lähestyttiin ulkoisten palveluntuottajien kokemuksia tarkastellen.

Tutkimus vahvisti aiempien selvitysten tuloksia samalla laajentaen hankintakäytäntöihin tai sopimustoimintaan usein painottunutta teeman tarkastelua (vrt. esim. Lith 2013). Tulosten perusteella kunnat vaikuttavat lukuisilla keinoilla sote-markkinoiden toimintaan ja siten yritysten, yhdistysten ja säätiöiden toimintaedellytyksiin. Tärkeimmiksi vaikuttamisen keinoiksi nousivat hankintakäytäntöjen ja sopimusehtojen lisäksi ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalin hyödyntäminen palvelujen kehittämisessä, yhteistyö ulkoisten palveluntuottajien kanssa sekä palvelunkäyttäjien ottaminen mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Suuremmilla organisaatioilla myös esimerkiksi kaavoituksen, sopimuskauden aikaisen seurannan ja poliittisen ohjauksen merkitys painottuu.

Kunnilla ja ulkoisilla palveluntuottajilla näyttäisi tutkimuksen perusteella olevan yhteinen tavoite: asiakkaiden tarpeiden täyttäminen. Samoin yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pidetään tärkeänä kautta linjan. Kaiken kaikkiaan osallisuus korostuu – kunnan odotetaan ottavan mukaan palvelutoi-

mintaansa ja sen kehittämiseen niin palveluntuottajat kuin palvelunkäyttäjät (ks. Tuurnas ym. tässä teoksessa). Osallisuuden toteutumisen nykytilaan ollaan kuitenkin keskimäärin valitettavan tyytymättömiä, vaikka poikkeuksiakin on. Myös kumppanuuden toteutumisesta on palveluntuottajilla edelleen erilaisia kokemuksia (vrt. Tynkkynen 2013). Näyttäisikin siltä, että palveluja järjestävillä tahoilla on vielä matkaa siihen, että strategioissa painotetut asiat näkyisivät arjen konkretiassa ja ulkoisten palveluntuottajien kokemuksissa. Tätä voidaan pitää sote-uudistuksen yhtenä haasteena.

Jokseenkin kuvaava esimerkki yhteistyön merkityksestä oli yhden yrittäjän lausuma siitä, kuinka tärkeänä hän oli kokenut kutsun työpajatapaamiseen, jossa mietittiin ratkaisuja kunnan ja palveluntuottajien yhteistyön parantamiseksi. Pelkkä asian tärkeäksi tunnustaminen luo kuvaa asian arvostuksesta. Silti se ei vielä riitä; uudet oivallukset ja osallistamisen muodot on vietävä käytäntöön, jotta aktiivinen vuoropuhelu saadaan jatkumaan.

> *Kyl sitä palloo kannattas heittää mun mielest mahollisimman varhasessa vaiheessa jo pohdittavaks* [...] (yritysedustaja esihaastattelussa)

Osallisuuteen liittyen aineistossa näkyi painetta markkinaehtoisuuden, asiakkaan valinnanvapauden ja palvelusetelien käytön lisäämiseen, mikä kuitenkin jakoi vahvasti mielipiteitä. Esimerkiksi palveluseteleiden osalta joudutaan pohtimaan, millaisiin palveluihin ne sopivat ja mitä niiden mahdollisesti aiheuttamasta hintojen laskusta aiheutuu palveluntuottajien tai esimerkiksi palvelujen laadun kannalta. Täysin selvää ei myöskään ole, mikä kunnan tai muun julkisen toimijan rooli tulisi jatkossa olla – missä määrin julkisten toimijoiden kannattaa kilpailla markkinoilla yksityisten palveluntarjoajien kanssa, ja missä määrin ja miten niiden kannattaa esimerkiksi toteuttaa seurantaa ja valvontaa.

Keskeinen tutkimuksen havainto on, että ulkoiset palveluntuottajat ovat varsin heterogeeninen joukko, joiden odotukset ja kokemukset kunnan toiminnasta vaihtelevat. Esimerkiksi määrällisissä tuloksissa oli melko paljon hajontaa ja useat asiaa tarkentavat näkemykset olivat yksittäisiä. Ulkoisia palveluntuottajia ei tämän perusteella voida tarkastella kehittämisnäkökulmasta

yhtenä könttänä. Esimerkiksi hankintakäytäntöjä edelleen kehitettäessä on otettava huomioon erilaiset ja erikokoiset organisaatiot. Samoin on huomioitava palveluntuottajien välisen yhteistyön mahdollistaminen – nykyisellään kunnan toiminnan voidaan pikemminkin nähdä lisäävän kilpailua tuottajien välillä kuin kannustavan yhteistyöhön. Toki on myös huomioitava, että markkinoiden toiminta ei ole kokonaan kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulottuvilla, sillä esimerkiksi hankinnoista säädetään lailla (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348). Näitä havaintoja tulee siis huomioida myös lain uudistuksen yhteydessä.

Tutkimuksessa ilmeni, että ulkoisten palveluntuottajien osuus kuntien ostoista on suuri etenkin sosiaalipalvelujen osalta. Siksi ei ole yhdentekevää, miten nämä julkisia palveluja tuottavat tahot näkevät kunnan ja markkinoiden toiminnan. Tähän liittyen on yllättävää, ettei sote-palveluntuottajien määrästä tai muista tiedoista ole helposti ja julkisesti saatavilla olevaa ajankohtaista tietoa. Samoin yllättävää on se, että ulkoiset palveluntuottajat näyttävät olevan hyvin riippuvaisia kunnista niiden ostojen muodostaessa palveluntuottajien liikevaihdosta suuren osan. Tämä on syytä huomioida tulevissa uudistuksissa ja miettiä, halutaanko tällaista tilannetta ylläpitää ja mitä tämä voi aiheuttaa niin palvelujen kehittymisen kuin palveluntuottajien hengissä säilymisenkin kannalta.

Artikkelin nimessä kysyimme, onko kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla. Tutkimuksen perusteella vastaus näyttäisi olevan ”sekä että”. Nykyisellään ulkoisten palveluntuottajien keskimääräinen tyytyväisyys kunnan toiminnan vaikutuksiin on kohtuullisen alhainen. Silti, palveluntuottajien kokemukset vaihtelevat. Myös kunnat ovat erilaisia – vaikka kuntia ohjaa sama lainsäädäntö, niin toimenpiteiden käytäntöön vienti sote-markkinoilla vaihtelee osin kuntakohtaisesti.

Tuloksia tarkastellessa onkin otettava huomioon, että tutkimus olisi voinut olla erilainen, jos tarkastelu olisi kohdennettu kolmen suuren kaupungin sijaan koko Suomen laajuudelta, jolloin mukana olisi ollut myös pieniä kuntia ja haja-asutusseutuja. Tuloksia ei voidakaan yleistää koskemaan koko Suomea. Tutkimuksen voidaan enemmänkin nähdä nostaneen esille kysymyksiä ja

mahdollisia asioiden tiloja kuin kattavia totuuksia (vrt. Ruusuvuori ym. 2010, 21). Tutkimuksen havainnot ovat silti asioita, joita kuntien toiminnassa ja tulevissa uudistuksissa on hyödyllistä pohtia. Tässä eri tahot yhteen kokoava keskustelu tunnistettuine haasteineen saattaa tarjota ratkaisun avaimia.

Lähteet

Ahtela, K. (2014). Paula Risikko avaisi terveysmarkkinat yrityksille. Kauppalehti 28.5.2014. Saatavissa http://www.kauppalehti.fi/uutiset/paula-risikko-avaisi-terveysmarkkinat-yrityksille/RvbKwFTq. Viitattu 2.6.2016.

Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 312–329.

Alasuutari, P. (1994). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, A., Häikiö, L. & Valokivi, H. (2012). Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoitovastuu. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 19–46.

Arajärvi, E. & Väyrynen, R. (2009). Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tilastoraportti 33/2011, 28.10.2011. Työhyvinvoinnin laitos THL.

Bouckaert, G. (2015). Dissemination of scientific knowledge on reforming public administration: some changing mechanisms. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P-H. Rannisto (toim.). Tiedolla johtaminen julkishallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press, 27–39.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. (2006). Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa S. Fredriksson & T. Martikainen (toim.). Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1. Pole-Kuntatieto Oy. Vammala: Vammalan kirjapaino, 9–18.

Gingrich, J. R. (2011). Making Markets in the Welfare States. The Politics of Varying Market Reforms. New York: Cambridge University Press.

Gummesson, E. (2000). Qualitative Methods in Management Research. Second Edition. Sage Publications, Inc.

Harisalo, R. (2013). Taloudellisen kehityksen aallot. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall (toim.). Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press, 17–31.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. (2004). Tutki ja kirjoita. 10., uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hämäläinen, P., Lanne, M., Jännes, J., Hanski, J., Rytkönen, A. & Reisbacka, A. (2014). Ikäihmisten tarvelähtöisten palvelujen kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva-loppuraportti. VTT Technology 155.

Jyväskylän kaupunki (2014). Strategia. Hyväksytty Jyväskylän kaupunginvaltuustossa 15.12.2014. Jyväskylän kaupunki. Saatavissa http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/72286_kaupunkistrategia_a.pdf. Viitattu 20.5.2016.

Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

Karsio, O. & Tynkkynen, L-K. (2015). Kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin keskinäissuhteiden muutokset – esimerkkinä vanhuspalvelut. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). Terveydenhuollon muutokset. Tampere: Tampere University Press, 81–100.

Kemi, J. (2016). Jatkuva kehitystyö sote-uudistuksen perustana. Suomenmaa. Pääkirjoitus 18.1.2016. Saatavissa http://www.suomenmaa.fi/?app=NeoDirect&com=6/23/72389/1a33255451. Viitattu 20.5.2016.

Koskiaho, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Kunnat.net. (2016). Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Saatavissa http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx. Viitattu 20.5.2016.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2015). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki: University Press, 9–38.

Laitinen, I. (2013). Palvelujen tuottaminen asiakkaan kanssa. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall (toim.). Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press, 88–106.

Lehto, J. & Tynkkynen, L-K. (2013). Älykkäästi suunnitellut sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat? Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013):6, 605–617.

Lehto, J., Anttonen, A., Haveri, A. & Palukka, H. (2012). Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 11–16.

Lillrank, P., Reijonsaari, K., Heikkilä, P. & Silander, K. (2016). Seitsemän syytä sairauteen. Miksi terveydenhuolto ei toimi? EVA pamfletti. Taloustieto Oy. Helsinki: Next Print Oy. Saatavissa http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2016/02/EVA_pamfletti_2016_1_kansilla.pdf. Viitattu 20.5.2016.

Lith, P. (2006). Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveyspalveluissa. Julkaisuja 25/2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Edita Publishing Oy.

Lith, P. (2012). Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. Elinkeino- ja innovaatio-osasto 22.5.2012. TEM raportteja 18/2012.

Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ. 30.9.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013.

Maxwell, J. A. & Mittapalli, K. (2008). Explanatory Research. In L. M. Given (ed.). The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 324–326.

Neimala, A. & Saariketo, J. (2014). Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisista hankinnoista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky. 54/2014. Saatavissa https://www.tem.fi/files/42772/TEMjul_54_2014_web_15012015.pdf.

Niemelä, M. & Saarinen, A. (2015). Terveydenhuoltopolitiikan muutokset. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). Terveydenhuollon muutokset. Tampere: Tampere University Press, 13–26.

Osborne, S. P. (ed.) (2010). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London and New York: Routledge.

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. American Review of Public Administration. 43/2, 135–158.

Peltosalmi, J. (2015). Sosiaali- ja terveysyhdistysten vuosikymmen. Järjestöbarometrin erillistarkastelu vuosina 2005–2014 rekisteröidyistä ja purkautuneista sosiaali- ja terveysalan yhdistyksistä. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Pirkanmaan Yrittäjät (2014). Pirkanmaan julkisten hankintojen kyselyaineisto. Julkaisematon.

Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Tienhaara P. (2011). Tampereen kaupungille palveluja tuottavien yritysten ja yhteisöjen sekä Tampereen kaupungin välisen sopimusyhteistyön kehittäminen. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Juvenes Print, 118–140.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Sitra (2015). Hankintamenettelyt uusiksi Tampereen vanhusten palvelussa. Artikkeli 14.05.2013. Saatavissa http://www.sitra.fi/artikkelit/johtaminen/hankintamenettelyt-uusiksi-tampereen-vanhusten-palvelussa. Viitattu 15.11.2015.

Stebbins, R. A. (2008). Exploratory Research. In L. M. Given (ed). The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 327–331.

STM (2011). Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Julkaisuja 2011:1. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2013). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2015/2). Kärkihankkeet. Palvelut asiakaslähtöisiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa http://stm.fi/hankkeet/asiakaslahtoisyys. Viitattu 22.5.2016.

STM (2016). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa http://stm.fi/yksityiset-sotepalvelut. Viitattu 18.5.2016.

STM & VM (2016). Sote- ja maakuntauudistus. Hallituksen reformi. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö. Saatavissa http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset. Viitattu 20.6.2016.

Suomen Kuntaliitto (2010). Suomen Kuntaliiton hallituksen 4.2.2010 hyväksymät kilpailupoliittiset linjaukset. Saatavissa http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupolitiikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Documents/Kuntaliiton_hallituksen_4.2.2010_hyvaksymat_kilpailupoliittiset_linjaukset.pdf. Viitattu 17.5.2016.

SVT (2016). Suomen virallinen tilasto. Yksityiset sosiaalipalvelut. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Saatavissa http://www.stat.fi/til/ykssp/index.html. Viitattu 18.5.2016.

Tampereen kaupunki (2013). Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki 2025. Tampereen kaupunkistrategia. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.8.2013. Tampereen kaupunki. Saatavissa http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK_TRE_strategia_suomi_kevyt.pdf. Viitattu 20.5.2016.

Tampereen kaupunki (2015). Tampereen kaupungin toimintamallin uudistaminen. KH 25.5.2015. Saatavissa http://www.tampere.fi/liitteet/t/ib4q8W1XA/KV_15062015_paatos_toimintamallin_uudistamisen_paalinjaukset.pdf. Viitattu 12.6.2016.

Tekes (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Libris Oy. Saatavissa https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf. Viitattu 17.5.2016.

Turun kaupunki (2014). Kaupunkistrategia Turku 2029. Pohjoisen Itämeren kiinnostavin kaupunki. Hyväksytty Turun kaupunginvaltuustossa 23.6.2014. Saatavissa http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia2029_web.pdf. Viitattu 20.5.2016.

Vakkuri, J. (2008). Markkinaton kunta markkinayhteiskunnassa – kilpailun ja valinnan ongelma kuntapalveluissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2008. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, 109–112.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond. New Public Management's unfinished trajectory? International Journal of Leadership in Public Services, Vol. 10 Issue 2, 91–107.

Vuori, J. (2008). Julkisesti, yksityisesti vai tilatusti tuotettu terveys – kansalaisen valinnat terveyspalveluissa. Teoksessa U. Ashorn & J. Lehto (toim.). Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta. STAKES. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 194–214.

Lait

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. 24.7.2009/569.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista. 22.7.2011/922.

Laki yksityisestä terveydenhuollosta. 9.2.1990/152.

Kuntalaki 410/2015.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301 ja 22.4.2016/292.

Terveydenhuoltolaki 1326/2010.

OSA II

Osallisuus ja asiakaslähtöisyys kehittämisen ajureina

Osallisuuden monet kasvot

Sanna Tuurnas, Kaisa Kurkela & Pasi-Heikki Rannisto

Johdanto

Tämän käsitteellisen katsauksen tarkoituksena on hahmottaa *kansalaisuuden muotoutumista osallistujana osana laajempaa, yhteiskunnallista muutosta*. Tarkastelemme kansalaisten rooleja muuttuvassa yhteiskunnassa erityisesti julkisen hallinnon reformin ja julkisten palvelujen uudistamisen valossa. Kansalaisten osallistujaroolien moninaisuuden ymmärtäminen onkin olennaista julkisten palvelujen markkinoiden luomisen näkökulmasta: on tärkeää ymmärtää, kenelle ja mitä tarkoitusta varten markkinoita ollaan luomassa.

Taustaksi luomme katsauksen julkisen hallinnon reformiin tarkastellen erityisesti kansalaisille asetetun roolin muutosta reformin myötä. Perinteisessä julkisessa hallinnossa kansalainen nähtiin hallintoalamaisena. 1980-luvulla suosituksi nousseessa uuden julkisjohtamisen reformissa (engl. New Public Management [NPM]) käsitys kansalaisuudesta muuttui kuluttajuudeksi. NPM-reformin perusajatuksena on ollut kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen erityisesti asiakasroolin kautta. Sittemmin reformiin on kohdistunut paljon kritiikkiä (ks. esim. Osborne 2010). Tämän katsauksen kannalta olennaista on huomioida kansalaisen roolin kaventumiseen kohdistunut arvostelu. NPM-ajattelusta on jäänyt näet puuttumaan yhteisöelementti, jossa kansalaiset nähdään asiakkuuden lisäksi myös laajemman yhteisön jäseninä, kansalaisina ja kuntalaisina. Näin ollen, erityisesti 2000-luvun vaihteen jälkeen NPM-reformia on seurannut kumppanuutta ja verkostoja korostava uuden julkisen hallinnan reformiaalto, jossa painostus on siirtynyt aktiivisen kansalaisuuden korostamiseen (Greve 2015). Tätä ”hallinnon kolmatta

aaltoa" on kuvattu siirtymänä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan. (Ks. esim. Hakari 2013.)

Viimeisimmän, aktiivista kansalaisuutta korostavan hallinnon reformin myötä erilaisten roolien ja osallistumiseen liittyvien käsitysten limittäisyys on korostunut. Osallistumisen erilaisia muotoja ja niihin sisältyviä kansalaisten erilaisia rooleja tarkastellaan tässä artikkelissa palvelujen yhteistuotannon käsitteen (engl. co-production) avulla. Palvelujen yhteistuottajana kansalainen tuottaa ja kehittää yksilönä tai jonkun ryhmän jäsenenä palveluja yhdessä julkisia palveluja tuottavien ammattilaisten kanssa. Perusajatuksena yhteistuotannossa on kansalaisen näkeminen aktiivisena toimijana, ei vain palveluja kuluttavana asiakkaana tai toimenpiteiden kohteena (Osborne 2010; Verschuere ym. 2012). Tämä voi olla ideaali aktiivisesta kansalaisesta, mutta todellisuudessa kansalaisten "kumppanuusroolin" toteuttamiseen liittyy monia haasteita.

Näitä haasteita hahmotamme erityisesti asiakastarpeen ja palvelulupauksen määrittelyn kautta. Asiakkaan palvelutarpeet voivat määrittyä yhteiskuntapoliittisina tavoitteina, mutta tällöin yksittäisen asiakkaan tarpeet eivät välttämättä täyty. Edelleen, erilaisissa tutkimusperinteissä lähtien osallistumisen perimmäiset rationaliteetit ja tavoitteet voidaan ymmärtää eri tavoin. On tärkeää ymmärtää erilaisiin tutkimusperinteisiin liittyvät erot ja ideologiset taustat.

Tätä taustaa vasten, palvelulogiikkaan (Service-dominant logic) liittyvässä tutkimuksessa *asiakasarvon luominen* auttaa asiakkuuden uudelleentulkinnassa julkisten palvelujen kohdalla: huomio tulisi kiinnittää asiakaslähtöisiin palveluprosesseihin vaikuttavien palvelujen aikaansaamiseksi (Lusch ym. 2007; Osborne ym. 2015). Samalla asiakasarvon luomisen kautta koko keskustelu kansalaisen roolista asiakkaana voidaan ymmärtää uudella tavalla: julkisten palvelujen asiakkuutta ei tarvitse "kutistaa" passiivisen kuluttajan rooliin, vaan myös asiakas (ei vain kansalainen) voidaan nähdä aktiivisena toimijana, joka yhdessä ammattilaisten palveluntuottajien kanssa määrittää palveluprosessin ja halutut lopputulokset (esim. ks. Greve & Jespersen 1999; Ryan 2012).

Artikkeli on luonteeltaan käsitteellinen. Tavoitteena on käsitellä osallistumista erilaisista käsitteellisistä ja teoreettisista näkökulmista ja näin hahmot-

taa tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman monipuolisesti. Näin ollen artikkeli voidaan menetelmällisesti nähdä integroivana kirjallisuuskatsauksena (Salminen 2011).

Julkisen hallinnon reformi ja kansalaisten muuttuvat roolit

1970-luvulla alkunsa saanut uuden julkisjohtamisen idea (tässä artikkelissa NPM/uusi julkisjohtaminen) mullisti julkisen hallinnon toimintalogiikan ympäri maailman. NPM voi olla näkökulmasta riippuen reformi (Kallio ym. 2006), paradigma, teoria, ilmiö tai vaihe siirtymässä julkishallinnon teoriasta uuteen julkiseen hallintaan (esim. Osborne 2010).

Tarkoituksena NPM-reformissa on ollut parantaa erityisesti julkisen sektorin tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Managerialismi, markkinasuuntautuneisuus, yksityistäminen, kilpailutus sekä arviointi ovat NPM-reformin avainkäsitteitä. (Osborne 2010; Denhardt & Denhardt 2008.) Ferlie ym. (1996, 10–15) ovat kuvanneet uutta julkisjohtamista luokitellen sen neljään eri malliin. *Tehokkuuden korostamisen malli* on NPM:n kulmakivi, jonka perusteella koko käsite alkoi kehittyä. Mallissa korostuu taloudellinen vastuu sekä johtajan tulosvastuu. *Hajauttamisen ja pienentämisen malli* puolestaan perustuu siirtymään suurista, vertikaalisesti integroituneista organisaatioista kohti hajautettuja, joustavia ja pienempiä organisaatioyksiköitä. *Ylivertaisuuden etsimisen malli* korostaa johtajuutta: muutoksen johtamista sekä oikean organisaatiokulttuurin löytämistä. Mallissa korostuu oppiminen, henkilövoimavarojen johtaminen (*HRM*) sekä tulokset myös henkilöstön näkökulmasta. Neljäs malli, *julkinen palveluorientaatio*, korostaa palvelujen laatua: julkisia palveluja tulisi muokata yhteisön tarpeiden mukaan, palvelujen laatua korostaen.

2010-luvulla tällaiset markkinasuuntautuneet instrumentit ovat jo arkipäivää kunnissa, ja reformia sovelletaan yhä muuttuvin tavoin. Kuitenkin reformin arvostelijat ovat kyseenalaistaneet erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen NPM-käytäntöjen myötä. Denhardt ja Denhardt (2008) kuvailevat uuden julkisjohtamisen ideaalia laivan ohjaamismetaforan

avulla: NPM:n mukaisesti viranomaiset ”ohjaavat, eivät souda” (engl. steer, not row) tarkoittaen esimerkiksi palvelujen käyttäjien valinnanvapauden lisäämistä (Denhardt & Denhardt 2008). Tässä yhteydessä viranomaisten rooli ”ohjaajina, ei soutajina” kuitenkin herättää kysymyksen siitä, muuttaako reformi oikeastaan julkisten organisaatioiden toimintaa millään tavalla asiakaslähtöisemmäksi, kun viranomaiset saavat yhä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten toimenpiteiden suuntiin? (Denhardt & Denhardt 2008.) Osborne ja Gaebler (1992, 32) ovatkin mielikuvan avulla kyseenalaistaneet NPM:n asiakaslähtöisenä toimintatapana: *laivaa ohjaavat pystyvät vaikuttamaan huomattavasti enemmän kulkusuuntaan kuin soutajat*[1].

Edelleen, esimerkiksi Greve ja Jespersen (1999, 148) ovat kritisoineet erityisesti NPM-toimintalogiikan mukaista suhtautumista kansalaisiin vain kuluttajina. Markkinoiden olennaisen toimintaedellytyksen, vapauden, puuttuessa markkinalogiikan istuttaminen julkisiin palveluihin on ongelmallista myös palveluntuottajan näkökulmasta. Julkisten palvelujen tuottajalla ei ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, tuotetaanko jotakin tiettyä palvelua vai ei. Tästä näkökulmasta ”kuluttaja–kansalainen” ja palveluntarjojaja eivät pysty kuitenkaan todellisuudessa vaikuttamaan markkinoihin vaan päätökset kuuluvat poliittisille päätöksentekijöille sekä tilaajille. Lisäksi kriitikkojen mukaan NPM-ajattelusta puuttuu yhteisöelementti; kansalaisten näkeminen, ei vain itsekkäinä kuluttajina, vaan julkista etua tavoittelevina yhteisön jäseninä, kansalaisina. Voidaan sanoa, että kuluttajuus ja managerialismi voivat antaa käyttäjille jaloilla äänestämisen mahdollisuuden, mutta ne eivät välttämättä anna mahdollisuutta vaikuttamiseen ja äänen kuuluville saamiseen palvelujen kehittämisessä (Bovaird 2005; Denhardt & Denhardt 2008; Osborne 2010; Pestoff & Brandsen 2010). NPM-reformia on kritisoitu myös siitä, että se keskittyy organisaatioiden sisäisten prosessien parantamiseen ja tehostamiseen, eikä sen vuoksi huomioi kompleksista ympäristöä, jossa julkisia palveluja tuotetaan ja poliittisia päätöksiä tehdään (Haveri 2006; Osborne 2010).

[1] Alkuperäinen lainaus: *Those who steer the boat have far more power over its destination than those who row it* (Osborne & Gaebler 1992, 32).

Tämän seurauksena NPM-ajattelua on seurannut hallinnonuudistuksen kolmas aalto, joka korostaa kumppanuutta ja verkostoja palvelujen käyttäjien, kolmannen sektorin, yksityisen yritysten ja julkisten toimijoiden välillä. Uuden julkisen hallinnan reformi ideologiana tai paradigmana suosii ajattelutapaa, jossa erilaiset palveluntuottajat ja kansalaiset osallistuvat julkisten palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen (Osborne 2010; Pestoff 2012). Ideologisesti tarkasteltuna uutta julkista hallintaa toteutetaan pluraalissa yhteiskunnassa (plural state), jossa monet, toisistaan riippuvaiset toimijat antavat oman panoksensa esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen. Edelleen, moniarvoisessa yhteiskunnassa (pluralist state) päätöksiä tehdään kompleksisessa ympäristössä, jossa monet erilaiset prosessit vaikuttavat julkiseen päätöksentekoon (Osborne 2010). Uusi hallinta koordinointikäytäntöinä korostaa verkostoja ja kumppanuussuhteita uusina toimintatapoina. Uudenlainen, neuvottelusuhteisiin perustuva yhteistyö muodostetaan hyödyntämällä paikallista kapasiteettia, resursseja sekä avaintoimijoita. (Hirst 2000; Rhodes 1996.)

Kansalaisen osallistumisen tarkastelua palvelujen yhteistuotannon käsitteen avulla

Palvelujen yhteistuotannon voidaan sanoa olevan yksi uuden julkisen hallinnan ydinkäsitteistä. Yhteistuotannolla on perinteitä erityisesti Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa, joissa se on ollut esillä 1970-luvulta lähtien. Välillä keskustelu palvelujen yhteistuotannosta on hiipunut, mutta erityisesti 2010-luvulla se on noussut taas tutkijoita ja päättäjiä kiinnostavaksi kohteeksi (esim. Verschuere ym. 2012). Palvelujen yhteistuotannolla tarkoitetaan erilaisia toimintoja, joissa (julkiset) palveluntuottajat ja kansalaiset osaltaan kontribuoivat palvelujen tuottamiseen. Palveluntuottajat ovat näissä prosesseissa ammattilaisen roolissa, kun taas kansalaisten kontribuutio perustuu heidän käyttämiensä palvelujen vapaaehtoiseen, palvelujen laadun tai määrän kehittämiseen. Kansalaiset voivat olla tässä prosessina osallisina yksilöinä tai jonkun ryhmän jäseninä. (Verschuere et al. 2012, 1085.)

Yhteistuotanto voidaan ymmärtää ensinnäkin yhtenä osallistumisen muotona jatkumossa, jossa liikutaan formaaleista osallistumisen muodoista epämuodollisemmalle tasolle. Evers (1998) on määritellyt neljä erilaista tapaa, joilla voidaan lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämiseen. Ensinnäkin kansalaiset voivat vaikuttaa epäsuorasti äänestämällä *edustuksellinen poliittisen demokratian* avulla. Tästä näkökulmasta palveluja kehitetään laajemmassa, koko yhteiskunnan intressit huomioivassa mittakaavassa. Toiseksi, *osallistuvan demokratian* avulla vaikuttaminen kumpuaa järjestöistä, kirkosta, työväenliikkeestä sekä erilaisista itseorganisoituneista, "self-help"-ryhmistä, joiden kautta kansalaiset voivat osallistua palvelujen kehittämiseen. Tästä näkökulmasta osallistumisen voidaan nähdä toimivan tasapainona edustukselliselle demokratialle. Osallistuva demokratia saattaa kuitenkin olla ristiriidassa edustustuksellisen demokratian periaatteiden kanssa esimerkiksi silloin, kun "yhden asian liikkeet" ajavat oman asiansa kautta erilaisia ratkaisuja yhteisöllisiin ongelmiin osallistuvaa demokratiaa hyödyntäen. Kolmanneksi, *kuluttajuuden* voidaan nähdä vahvistavan demokratiaa esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa markkinalähtöisten ratkaisujen avulla. Kuluttajuus toimii Eversin mukaan nopeana ratkaisuna, mutta ei välttämättä vaadi kansalaisista suurtakaan panostusta palvelujen tuottamiseen. Neljänneksi ja viimeiseksi *osallistuminen yhteistuottajana* valtuuttaa kansalaiset tuottamaan palveluja ammattilaisten kanssa yhteistyössä ja näin kaventaa ammattilaisten ja kansalaisten välistä kuilua.

Edelleen, Osborne ja Strokosch (2013) ovat luokitelleet yhteistuotannon erilaisia muotoja jatkumona, jotka liittyvät muuttuviin käsityksiin kansalaisten osallistujarooleista. Kuten osallistuminen laajemmin edellä, myös yhteistuotanto voidaan ensinnäkin nähdä *kuluttajuutena* (consumer co-production). Tässä lähtökohtana on ajatus siitä, että palvelujen tuotanto ja kulutus ovat samanaikaisia prosesseja. Perusajatuksena on, että kun asiakas sitoutetaan yhteistuotantoon palveluprosessin aikana, niin lopputulokset ovat vaikuttavampia. Tarkoituksena kuluttajuuteen perustuvassa yhteistuotannossa on asiakkaan voimaannuttaminen. Toiseksi, *osallistavassa yhteistuotannossa* (participative co-production) tarkoituksena on palvelujen laadun

parantaminen erilaisia osallistumismekanismeja, kuten konsultointia ja osallistuvaa suunnittelua, käyttämällä. Tarkoituksena on osallistuvan strategisen suunnittelun avulla lisätä käyttäjien osallisuutta yleisesti. Viimeisin tyyppi Osbornen ja Strokoschin kehittämässä jatkumossa on *kehittynyt yhteistuotanto* (enhanced co-production), joka yhdistää edelliset, operationaalisen ja strategisen tason yhteistuotannon muodot. Nykyisessä keskustelussa palvelujen yhteistuotanto ymmärretään käsitteellisesti monella eri tavalla riippuen siitä, mistä tutkimusperinteestä käsin asiaa tarkastellaan. Erilaiset tulkinnat siitä, mitä yhteistuotannolla tarkoitetaan, vaikuttavat myös vahvasti siihen, millaisia toimijarooleja kansalaisille on näissä tulkintakehyksissä hahmotettu. (Ks. Tuurnas 2016.)

Ensinnäkin, kuten mainittu, yhteistuotanto linkittyy uuden julkisen hallinnan suuntaukseen, jonka mukaan julkisia palveluja tuotetaan monista erilaisista toimijoista muodostuvassa yhteiskunnassa (plural state) sekä moniarvoisessa yhteiskunnassa (pluralist state). Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna palvelujen yhteistuotanto on olennainen ja sisäänrakennettu osa julkisia palvelujärjestelmiä, jotka perustuvat erilaisiin kumppanuuksiin ja verkostoihin (Osborne 2010). Kansalaisuus hahmottuu erilaisien roolien kautta *aktiivisena kansalaisuutena* (Greve 2015).

Toiseksi, kansalaisten muuttuvaa asemaa julkisten palvelujen tuotannossa edustaa myös näkemys, jonka mukaan yhteistuotanto kuvaa erityisesti muuttuvia suhteita valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Varsinkin anglosaksisissa yhteiskunnissa tämä yhdistyy Big Society -politiikkaan, jossa julkisia palvelutehtäviä on siirretty säästötoimenpiteiden seurauksena valtiolta yhteisöille ja yksittäisille kansalaisille (esim. Bailey 2011; Davies & Pill 2012; Lowndes & Sullivan 2008). Tällöin yhteistuotannolla tarkoitetaan sananmukaisesti järjestelyjä, joissa yksittäiset kansalaiset tai erilaiset kansalaisten muodostamat ryhmät tuottavat julkisia palveluja esimerkiksi erilaisten järjestöjen tai tukiryhmien kautta. Tavoitteena on vahvistaa yhteisöjä ja kehittää erilaisia, paikallisia ratkaisuja julkispalvelujen tuottamiseen. (Davies & Pill 2012; Lowndes & Sullivan 2008.)

Big Society -politiikan tavoitteena yhteisöjen vahvistamisen lisäksi voidaan nähdä asiakkuuden vahvistaminen. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on nostettu kansalaisten valinnanvapauden lisääminen julkisten palvelujen kehittämisen kärkeen. Big Society -ajattelun puolestapuhujien mukaan tavoitteena ei ole lisätä "kuluttajakansalaisuutta", vaan muokata julkisia palveluja käyttäjälähtöisesti. Ajatus on, että yksittäisten käyttäjien valinnat täydentävät yhteisön valintoja – palvelujen personoinnin, yhteisuunnittelun (co-design) sekä palvelujen yhteistuotannon avulla radikaalien muutosten edessä olevia julkisia palveluja on tarkoitus asteittain uudistaa kysyntälähtöisesti (Bailey 2011). Bailey nostaa kuitenkin esille myös palvelujen personalisoinnin varjopuolen: kansalaisten valintamahdollisuuksien lisäämisestä sekä käyttäjien osallistumisesta palvelutuotantoon on tullut patenttiratkaisu palvelujärjestelmien liittyvien ongelmien selvittämiseen (Bailey 2011).

Toinen kriittinen näkökulma liittyy demokratiaan. Ajatus uudenlaisesta, itsepalvelulogiikalla toimivasta palvelujärjestelmästä herättää kysymyksen siitä, kuka palvelujärjestelmää johtaa ja kenen äänellä kansanvaltaa tulevaisuudessa tullaan viemään eteenpäin. Asiantuntijuuteen nojaava, moderni yhteiskunta tarvitsee monitaitoisia ja aktiivisia kansalaisia ohjaamaan palvelujen kehittämistä. Tällöin heikommassa asemassa olevat voivat hyvistä aikeista huolimatta estyä saamasta ääntään kuuluville. (Eriksson & Vogt 2012; Perry 2007; Bailey 2011.) Palvelujen yhteistuotanto ja käyttäjälähtöisyys yhdistetään myös vahvasti innovaatioihin, joita julkisiin palveluihin kipeästi kaivataan yhteiskunnissa ympäri maailman (Pestoff & Brandsen 2010; Osborne 2010). Innovaatioiden kohdalla tärkeää ei ole vain se, kuka palvelun tuottamisen prosessissa on ollut mukana, vaan palvelujen laatu ja niiden kollektiivinen hyödynnettävyys. (Pestoff & Brandsen 2010.) Tämä idea haastaa demokratian ja tasa-arvon julkisten palvelujen peruslähtökohtana.

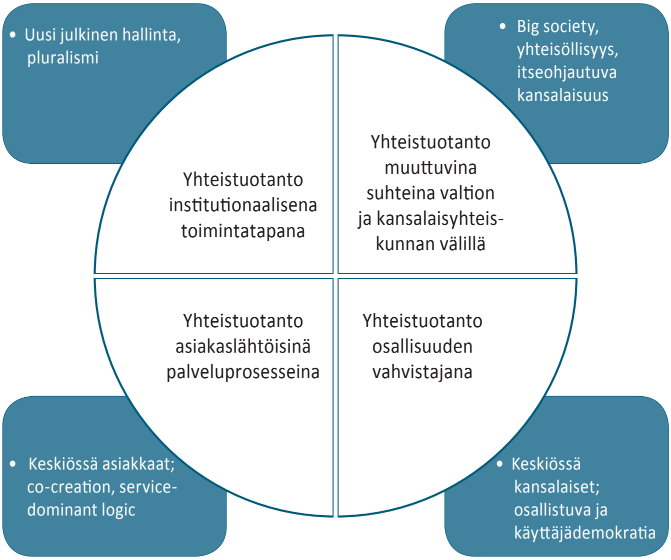
Kolmanneksi, yhteistuotantoa on käytetty myös synonyyminä osallistumiselle (engl. citizen participation; ks. esim. Marschall 2004; Pestoff 2009). Tästä lähtökohdasta yhteistuotanto nähdään tapana vahvistaa osallisuutta sekä yksilö- että yhteisötasolla (Pestoff 2009). Palvelujen kehittämisen kannalta tavoitteena on palvelujen laadun parantaminen erilaisia osallistumismekanis-

meja, kuten konsultointia ja osallistuvaa suunnittelua käyttämällä. Tarkoituksena on osallistuvan strategisen suunnittelun ja palvelumuotoilun avulla lisätä käyttäjien osallisuutta (Osborne & Strokosch 2013). Tavoitteena voidaan myös nähdä osallisuuden lisääminen sinänsä ja tätä kautta osallistuvan demokratian vahvistaminen. Esimerkiksi Pestoffin (2012) mukaan osallisuuden vahvistaminen on jo itsessään innovaatio. Kun yhteistuotantoa tarkastellaan yleisesti osallisuutta vahvistavana toimintana, kysymykset tasa-arvosta ja erilaisten kansalaisryhmien edustavuudesta nousevat olennaisiksi (Jakobsen & Calmar 2013; Torfing & Triantafillou 2014).

Neljänneksi, yhteistuotannon käsite liittyy asiakaslähtöiseen palvelulogiikkaan, jossa palvelujen – niin yksityisen kuin julkisen organisaation tuottamana – tulisi perustua arvon yhteisluomiseen (value co-creation; ks. Saarijärvi 2011; tässä tekstissä myös sivu 9). Englanninkielisessä julkisen hallinnon tutkimukseen liittyvässä kirjallisuudessa *co-production* ja *co-creation* toimivatkin usein synonyymeina (Voorberg ym. 2014). Palvelulogiikan mukaisesti yhteistuotanto tarkoittaakin erityisesti asiakaslähtöisiä palveluprosesseja. Julkisten palvelujen johtamiseen liittyvässä keskustelussa asiakasarvon luominen rajoittuu sananmukaisesti kansalaisten tarkastelemiseen palvelujen käyttäjinä ja asiakkaina (Osborne & Strokosch 2013). Rationaliteettina on erityisesti kehittäminen ja uuden luominen ja tavoitteena innovaatiot (Brown & Osborne 2013; Moore & Hartley 2008). Lisäksi yhteistuotanto nähdään tapana uudistaa palvelujärjestelmiä (Osborne ym. 2015; Virtanen & Kaivo-oja 2015). Näkökulma ei kuitenkaan huomioi järjestelyjä, joissa asukkaat tai yhteisöt toimivat palvelujen *tuottajina*, vaan vain palvelujen kehittäjinä (Pestoff 2014).

Näin ollen voidaankin todeta, että yhteistuotannolla voidaan kuvata osallisuutta erilaisista lähtökohdista, eritasoisina ilmiöinä. Kuvio 1 kiteyttää yhteistuotannon erilaiset tulkintakehykset jaottelemalla yhteistuotannon käsitteen neljään eri näkökulmaan.

Kuvio 1 auttaa hahmottamaan myös erilaisia rooleja, joita asiakkaille ja kansalaiselle on mielletty yhteistuottajina. Kuviossa nousevat esille myös erilaiset taustarationaliteetit: toisaalta tavoitteena voi olla osallistuvan demokratian vahvistaminen ja toisaalta yksilöllisten tarpeiden parempi huomioiminen



Kuvio 1. Yhteistuotannon tulkintakehykset ja niiden taustaideat (muokattuna lähteestä Tuurnas 2016, 38).

palveluprosesseissa. Tämän kautta kuvion 1 avulla voidaan ymmärtää osallistumiseen ja yhteistuotantoon liittyviä ristiriitoja ja jännitteitä. Asiakaslähtöisyyden tavoite yhtäältä ja osallisuuden vahvistaminen toisaalta perustuvat erilaisiin taustaoletuksiin siitä, ketä tulisi kuunnella ja kenelle kumppanuutta tulisi tarjota. Tätä kautta tasa-arvo ja edustavuus nousevat ydinkysymyksiksi (ks. Tuurnas 2016).

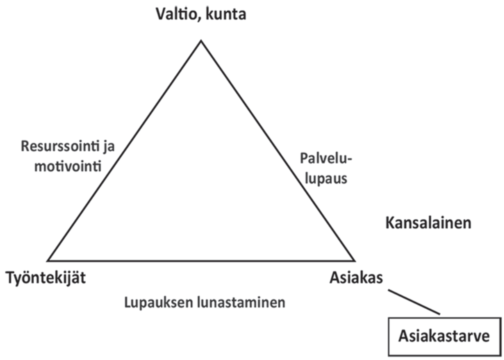
Palveluja yhteiskunnalle vai asiakkaalle?

Edellä käyty keskustelu kansalaisten roolista tulevaisuuden palvelujen tuottajana nostaa esille kysymyksen siitä, miten saada aikaan yksittäisille asiakkaille arvoa tuottavia palveluja siten, että ne olisivat kuitenkin kaikille kansalaisille tasapuolisia. Suomalaisen hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa politiikan ja julkishallinnon rooli onkin merkittävä. Keskeisenä tavoitteena hyvinvointi-

palvelujen tuotannossa on pidetty kansalaisten tasa-arvoa. Tällöin tavoitteena on, että kansalaisten väliset hyvinvoinnin erot olisivat mahdollisimman pienet. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi tavoite on haasteellinen siksi, että eri ihmisten käsitys hyvinvoinnista vaihtelee hyvinkin paljon. Hyvinvointia on myös vaikea mitata ja siksi usein puhutaankin elintasosta, joka puolestaan on jaettu useisiin eri osatekijöihin, joita on mahdollista mitata ja vertailla. Elintason osatekijöiksi katsotaan esimerkiksi asumisen laatu, koulutustaso, terveydentila, käytettävissä olevat tulot tai sosiaalinen turvallisuus ja niin edelleen. (Taipale ym. 2006.)

Tasa-arvon käsite on varsin vaikea hahmottaa. Sosiaalinen tasa-arvoisuus kiinnittää huomiota ihmisten ja ihmisryhmien hyvinvoinnin ja elintason eroihin, kun puolestaan hyvinvoinnin lopputulosten tasa-arvo kattaa jo ihmisten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden erot ja toivoo erojen olevan mahdollisimman pieniä eri ihmisten välillä. Toisaalta hyvinvointimahdollisuuksien tasa-arvosta puhuttaessa tavoitteena on, että ihmisillä olisi samanlaiset edellytykset tavoitella hyvinvointia, turvallisuutta ja elintasoa. (Taipale ym. 2006.)

Julkisiin palveluihin, joita usein ohjaa lainsäädäntö, liittyy paljon yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Tällaisina voidaan pitää muun muassa sosiaaliturvaa ja sosiaalivakuutusta, sosiaali- ja perhepolitiikkaa, työllistämistä ja työvoimapolitiikkaa, vanhus-, eläke- ja koulutuspolitiikkaa, terveydenhuoltoa ja kansanterveystyötä (Jaakkola ym. 1994). Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet vaikuttavat suoraan myös palvelujen tuottamisen logiikkaan. Voidaan ajatella, että kun yritykset antavat palvelulupauksen asiakkaalle, resurssoivat ja johtavat työntekijät tyydyttämään palvelulupauksen (vrt. Grönroos 1996), niin julkisten palvelujen osalta palveluja luvataan kansalaiselle. Tavoitteena ei tällöin suoraan ole asiakastarpeen tyydyttäminen, vaan yhteiskunnallisten tasa-arvoerojen kaventaminen, eli toisin sanoen sosiaalisen tasa-arvon tai hyvinvoinnin lopputulosten tasa-arvon edistäminen (kuvio 2). Näin ollen voidaankin kysyä puhuttaessa julkisista palveluista, että onko kyseessä sittenkään palvelu vai vaan yhteiskunnallinen toiminta?



Kuvio 2. Julkiset palvelut ja asiakastarve (Rannisto 2013).

Julkisten palvelujen kautta annettu palvelulupaus ei edellisen perusteella olekaan varsinainen palvelulupaus suoraan yksittäiselle ihmiselle eli asiakkaalle, vaan yhteiskuntapoliittinen tavoite, jonka perusteella pyritään ohjaamaan palveluja tuottavia ammattilaisia kohtelemaan kansalaisia yhdenvertaisesti ja tavoittelemaan toiminnallaan sosiaalista tasa-arvoa. Toisaalta ammattilaiset eivät kohtaa tasa-arvoeroja, vaan yksittäisiä kansalaisia asiakkaina erilaisine tarpeineen. Tämä tavoitteiden eroavaisuus, jota voidaan joissakin tapauksissa pitää jopa ristiriitana, voi haitata palvelun käyttäjän, maksajan ja palveluja tuottavien ammattilaisten välisiä suhteita.

Ensinnäkin julkinen valta auktorisoi erilaisia koulutukseen perustuvia professioita tulkitsemaan palvelulupausta ja määrittämään, kuka on oikeutettu ja millaiseen palveluun. Pitkälle erikoistuneille ja kouluttautuneille professioille on aikojen saatossa syntynyt sekä asiakasta että toisia professioita kohtaan omia tapoja tulkita asiakkaan ongelmia. Usein tulkinnat nousevat profession näkökulmasta, jolloin voidaan ajatella palveluprosessien sisältävän myös edunvalvontaa. Käytännössä tästä ei ole suurta ongelmaa silloin, kun yksittäisellä asiakkaalla on vain yhden ammattikunnan ratkottavissa oleva ongelma. Usein kuitenkin palvelujen käyttäjällä on monia ongelmia, jolloin palveluprosesseista muodostuu helposti professio- ja tuotantolähtöisiä, asiakkaan kokonaisuuden sivuuttavia sekä ammattilaisten välisiin näkökulmaeroihin kompastuvia,

katkonaisia prosesseja. Monia palveluja saavien asiakkaiden näkökulmasta prosessit eivät välttämättä ole asiakaslähtöisiä ja toimivia. (Rannisto ym. 2014; Tuurnas ym. 2014.)

Toisena keskeisenä ongelmana julkisten palvelujen tuottamisessa on asiakkaan ja asiakastarpeen käsite. Asiakastarve käsitteenä viittaa suoraan tavoitteeseen, että palvelun tulisi tyydyttää asiakkaan kokema palvelutarve ja synnyttää näin arvoa asiakkaalle. Tällöin palvelu nähdään toimintana, joka synnyttää nimenomaan asiakasarvoa. Tällöin palvelun määrittäjänä ei olekaan ammattikunta tai yhteiskunta, vaan asiakas, jolle arvoa syntyy tai ei synny. Palvelujen tuottajat, eli tässä tapauksessa palveluun osallistuvat ammattilaiset, ovat suoraan osallisina asiakkaan käytäntöihin. (Grönroos 2008; Reckwitz 2002.) Asiakkuuden kautta julkista palvelua lähestyttäessä voidaankin siis ajatella, että palvelun tarkoitus ei ole tuottaa yhteiskunnallisia tavoitteita vaan asiakasarvoa. Kuten edellä on todettu, näin tulkiten kyseessä on asiakkaan arvon tuottamisen prosessi eikä yhteiskunnan arvon luonnin prosessi. Palvelujen tuottajat ovat näin resursseja asiakkaan arvon tuottamisen prosessissa (vrt. Vargo & Lush 2004; Vargo & Morgan 2005; Vandermerwe 1996; Wikström 1996).

Arvonluominen ja asiakkuuden uusi tulkinta

Kuten edellä on todettu, kansalaisen rooli asiakkaana vahvistui managerialistisen NPM-reformin myötä. Tällöin kritiikki kohdistui sekä nimenomaan kansalaisen roolin supistamiseen asiakkaaksi että osallistumismahdollisuuksien vähäisyyteen: asiakas ja kuluttaja (client, customer, consumer) ovat käsitteitä, joita on johdettu kaupallisista transaktioista. Tällöin voidaan ajatella, että asiakas vastaanottaa palvelua palveluntuottajalta objektina. Näin ollen kyseessä ei ole tasavertainen yhteinen palveluprosessi, jonka asiakas ja palveluntarjoaja yhdessä tuottavat. Esimerkiksi King ja Stivers (1998) ovat korostaneet, että hallintoviranomaisten tulisi nähdä kansalaiset – ei äänestäjinä tai asiakkaina – vaan kansalaisina, jotka jakavat määräysvaltaa viranomaisten kanssa. Kuten edellä on todettu, jaloilla äänestäminen on toki vaikuttamista, mutta se

ei välttämättä auta palveluja tuottavaa tahoa parantamaan palvelua. Palvelujen vaihtamista olennaisempaa olisikin mahdollisuus vaikuttaa palveluun.

Asiakkuutta on tätä taustaa vasten alettu viimeisten vuosien varrella tulkitsemaan uudella tavalla. Julkisten palvelujen uudenlaisiin tuotantotapoihin liittyvän keskustelun ytimessä on palvelulogiikka (Lusch ym. 2007). Tähän keskusteluun viitattiin yllä yhtenä tapana tulkita yhteistuotantoa asiakaslähtöisinä palveluprosesseina. Keskeisenä ajatuksena on tällöin asiakkaan näkeminen kumppanina yhteisluomisen prosessissa (Vargo & Lusch 2004). Palvelulogiikan ajatuksena on yhdistää palvelut ja tuotteet palveluprosesseiksi. Tämä kääntää ajattelun palvelujen tai tuotteiden valmistamisesta massoille kohti ajattelua, johon liittyy julkisen sektorin palvelukulttuuri, palveluorientaatio ja arvon luominen. (Vargo & Lusch 2004; Virtanen & Stenvall 2014a.) Palvelujen yhteisluomisen prosessien mukaisesti asiakas nähdäänkin aktiivisena toimijana ja kumppanina.

Yhteisluomiseen (co-creation) liittyy myös tiedon kerääminen asiakkailta sekä heidän kokemuksensa ja käsityksensä palvelutarpeesta ja palveluprosessista itsestään (Kristensson ym. 2008; Virtanen & Stenvall 2014b). Taustalla on aktiivinen pyrkimys paljastaa ja ymmärtää piileviä tai tulevaisuuteen liittyviä tarpeita eikä pelkästään reagoida olemassa oleviin tiedossa jo oleviin ongelmiin. (Kristensson ym. 2008; Osborne 2013.) Kuitenkaan yhteisluominen ei tarkoita sitä, että kaikki asiakkaiden ilmaistut tarpeet täytettäisiin, vaan ennemminkin kyse on siitä, että tarjotaan asiakkaalle mahdollisuus vuorovaikutukseen organisaation kokemusmaailman kanssa (Chathoth ym. 2013; Prahalad & Ramaswamy 2004).

Yhteisluominen julkisen sektorin kontekstissa on liittynyt osaksi sekä keskustelua asiakaslähtöisyydestä ja osallistumisesta että keskustelua innovaatioista. Asiakkaat ja heidän kokemukseensa perustuva tieto nähdään tästä näkökulmasta voimavarana ja mahdollisuutena uudistaa palvelujärjestelmiä ”alhaalta-ylös”-periaatteella (Osborne & Strokosh 2013). Näin ollen koko julkista palvelutuotantoa tulisi tarkastella ja kehittää uudella tavalla siirtyen tuotantolähtöisyydestä kohti asiakaslähtöisyyttä. Kehittämisessä tulisikin kiinnittää huomiota organisaatioiden välisten suhteiden hallintaan ja palve-

lusysteemin tehokkuuteen ennemmin kuin organsaatiorakenteisiin itsessään. (Virtanen & Stenvall 2014a.) Asiakaslähtöiset ja -keskeiset palvelujärjestelmät voivat ideaalisesti toimia "kulmakivenä" uuden julkisen hallinnan toimintojen suunnittelussa ja järjestämisessä (Osborne ym. 2013). Ajatus on kuitenkin verrattain uusi, ja käytännön palveluprosessien siirtyminen tuotantolähtöisyydestä asiakaslähtöisyyteen on vielä varsin keskeneräinen asia.

Lopuksi

Erityisesti yllä käydyn tasa-arvokeskusten pohjalta voidaan kysyä, onko ylipäätään mahdollista lähestyä julkisia palveluja asiakasarvon ja asiakastarpeen kautta? Vastauksemme on kyllä, sillä yhteiskunnallisia tavoitteita mitataan juuri yksilöiden kautta ja yksilöiden toimintaa kuvaavina mittareina.

Yhteiskunnalliset tavoitteet eivät siis toteudu yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön määräämінä, vaan ovat kertomus yksittäisten kansalaisten ominaisuuksista ja toiminnasta, eli asiakasarvon realisoitumisesta tai realisoitumattomuudesta. Lääkäri ei siis kohtaa terveyseroa, vaan potilaan, opettaja ei kohtaa koulutuseroa, vaan oppilaan, tai sosiaalityöntekijä ei kohtaa hyvinvointieroa, vaan yksittäisen ongelmissa olevan asiakkaan. Ammattilaisten toiminnan avulla asiakas voi tervehtyä, oppia tai voittaa ongelmansa. Vastuu tästä arvon luomisesta on kuitenkin keskeisesti asiakkaalla ja vain välillisesti ammattilaisella. Jos siis halutaan vaikuttaa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, tulee palveluja lähestyä asiakkaan ja asiakasarvon kautta, jolloin olennaista on valtuuttaa palveluja tuottavat ammattilaiset asiakasarvon tuotantoon. Asiakkaan kautta palveluntuotantoa lähestyttäessä olennaista ei ole palveluntuottajan omistuspohja, vaan palvelussa syntyvä arvo asiakastarpeelle. Yhteiskuntapolitiikkaa on tällöin asiakkaiden segmentointi ja palvelujen kohdistaminen erityisesti heille, joilla siihen on yhteiskuntapoliittisesti arvioiden eniten tarvetta. Tämä huomio koskettaa erityisesti ruohonjuuritasolla toimivien ammattilaisten roolin muutosta. (Ks. Sullivan 2000.)

Toisaalta asiakasarvon luominen asettaa myös paineita uudistaa palveluja järjestelmätasolla. Osbornen ja Strokoschin (2013) mukaan asiakaslähtöisyyttä

tarkasteltaessa olennainen kysymys on erityisesti julkinen palvelujärjestelmä ja sen muutos. Palvelujärjestelmiä kehitettäessä on syytä huomioida laajempi institutionaalinen kehys sekä toimintaympäristön asettamat riippuvuussuhteet. Palvelujen tuottajakentän laajentuessa toimintaympäristö muuttuu yhä monimutkaisemmaksi. Tällaista kehystä vasten pelkkien organisaatioiden välisten verkostojen kehittäminen ei riitä. Erilaiset suhteet toisistaan riippuvaisten elementtien välillä kuvaavat paremmin palvelujärjestelmiä ja niissä tapahtuvia ilmiöitä, kuten kehittämistä. Palvelujen yhteistuotanto voidaan nähdä yhdistävänä mekanismina ympäristössä, jossa julkiset palvelut ovat hajautuneet. On kuitenkin selvää, että rakenteellisten muutosten sekä palvelujen järjestäjien, erilaisten tuottajien, ammattilaisten ja vapaaehtoisten, sekä kansalaisten roolien sekoittuessa ja vastuun jakamisessa palveluja järjestetään yhä kompleksisemmassa ympäristössä. Tällaisessa ympäristössä hallinnalla ja koordinoimisella on tärkeä merkitys toiminnan jatkuvuuden ja selkeyttämisen kannalta (Osborne 2010).

Pohdittaessa osallisuuden monia kasvoja tällaisessa kompleksissa toimintaympäristössä, voidaan todeta, että kansalaisuutta ei ole syytä määritellä vain yhden roolin kautta. Kansalainen voi toimia aktiivisena kumppanina viranomaisille niin asiakkaan kuin vaikkapa asukkaan tai yhteisön jäsenen roolissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää ymmärtää erilaisten roolien erot ja osallistumiseen liittyvät erilaiset mekanismit. Osallistuvan demokratian vahvistaminen toimii erilaisella logiikalla ja sisältää erilaisia haasteita kuin asiakaslähtöiset palveluprosessit ja käyttäjälähtöisten innovaatioiden etsintä (Tuurnas 2015). Tässä tärkeäksi seikaksi muodostuukin erityisesti yksittäisen asiakkaan tai asukkaan saama arvo suhteessa laajempaan, julkiseen arvoon (ks. esim. Alford & O'Flynn 2009). Kansalaisten roolien moninainuus sekä osallistumisen poliittinen ja demokraattinen luonne on osallisuuskeskustelun ytimessä: osallistumiseen liittyvän demokraattisuuden ja poliittisuuden ymmärtäminen on oleellista myös silloin, kun tarkastellaan kansalaisten ja julkisten palvelujen käyttäjien roolia yhteisluomisen prosesseissa (Farr 2013).

Lopuksi voidaan todeta, että tasa-arvo julkisten palvelujen tuottamisen ydinarvona joutuu väistämättä koetukselle asiakaslähtöisten toimintatapo-

jen myötä. Tässä suhteessa on olennaista löytää tasapaino ammattilaisuuteen perustuvien julkisten palvelujen lähtökohdan sekä avoimuutta, asiakaslähtöisyyttä ja kumppanuutta tavoittelevien toimintamallien välillä siten, että arvoa muodostuu sekä yksittäisille asiakkaille että yhteiskunnalle laajemminkin (ks. Tuurnas 2016).

Lähdeluettelo

Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. International Journal of Public Administration, 32 (3–4), 171–191.

Bailey, S. (2011). The Evolving Governance of Public Services in England: Extending Competition, Choice, Co-design and Co-production. Innovations in Public Governance. Amsterdam: IOS Press, 69–80.

Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. International Review of Administrative Sciences 71 (217), 217–228.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. Public Administration Review 67, 846–860.

Brown, L. & Osborne, S. (2013). Innovation in public services: Old and new directions for knowledge. In S. Osborne & L. Brown (eds). Handbook of innovation in public services. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 563–566.

Chathoth, P., Altinay, L., Harrington, R. J., Okumus, F. & Chan, E. S. (2013). Co-production versus co-creation: A process based continuum in the hotel service context. International Journal of Hospitality Management, 32, 11–20.

Davies, J. S. & Pill, M. (2012). Empowerment or abandonment? Prospects for neighborhood revitalization under the big society. Public Money & Management, 32(3), 193–200.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B (2008). The new Public Service. Serving, not Steering. London: M.E. Sharpe.

Eriksson, K. & Vogt, H. (2012). On self-service democracy: Configurations of individualizing governance and self-directed citizenship. European Journal of Social Theory, 16(2), 153–173.

Evers, A. (1998). Consumer, Citizens and Co-producers – A Pluralistic Perspective of Democracy in Social Services. In G. Flösser & H. U. Otto (eds). Towards More Democracy in Social Services. Models & Culture of Welfare. Berlin & New York: Walter de Gruyter.

Farr, M. (2013). Citizens and the co-creation of public service innovations. In S. P. Osborne & L. Brown (eds). Handbook of Innovation in Public Services. Chelteham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 445–460.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald L. & Pettigrew, A. (1996). The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.

Greve, C. (2015). Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, Public Organization Review, 15(1), 49–65.

Greve, C. & Jespersen, P. K. (1999). New Public Management and its critics: Alternative roads to flexible service delivery to citizens? In L. Roudan (ed.). Citizens and the new governance: Beyond New Public Management: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press.

Grönroos, C. (1996). Relationship marketing: strategic and tactical implications. Management Decision 34 /3, 5–14.

Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: who creates value? And who co-creates. European Business Review vol. 20, No 4, 298–314.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, A. (2006) Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming. Public Management Review. 8:10, 31–46.

Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In J. Pierre (ed.). Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. New York: Oxford University Press, 13–35.

Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (1994). Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki.

Jakobsen, M. & Calmar, S. (2013). Coproduction and equity in public service delivery. Public Administration Review, 73:5, 704–713.

Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto: Kunnallistutkimuksia.

King, C. S., & Stivers, C. (1998). Citizens and administrators: Roles and relationships. In R. Box (ed.). Public Administration and Society. Critical Issues in American Governance. New York/London: M.E. Sharpe.

Kristensson, P., Matthing, J. & Johansson, N. (2008). Key strategies for the successful involvement of customers in the co-creation of new technology-based services. International journal of service industry management, 19(4), 474–491.

Lowndes, V. & Sullivan, H. (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighborhood governance. Public Administration, 86(1), 53–57.

Lusch, R. F., Vargo, S. L. & O'Brien, M. (2007). Competing through service: Insights from service-dominant logic. Journal of retailing, 83(1), 5–18.

Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic: reactions, reflections and refinements. Marketing theory, 6(3), 281–288.

Marschall, M. (2004). Citizen participation and the neighborhood context: A new look at the coproduction of local public goods. Political Research Quarterly, 57(2), 231–244.

Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. Public Management Review, 10(1), 3–20.

Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: time for a new theory? Public Management Review, 12:1, 1–10.

Osborne, S. P. (2013). A Services-Influenced Approach to Public Service Innovation? In S. P. Osborne & L. Brown (eds). Handbook of Innovation in Public Services. Chelteham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 60–71.

Osborne, S. P. & Gaebler, T. (1992). Reinventing government. Reading, MA: Addison–Wesley.

Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. British Journal of Management, 26(3), 424–438.

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. The American Review of Public Administration, 43(2), 135–158.

Osborne, S. P. & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. British Journal of Management, 24(S1), 31–47.

Perry, J. L. (2007). Democracy and the new public service. The American Review of Public Administration, 37(3), 3–16.

Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden. Annals of Public and Cooperative Economics 80(2), 197–224.

Pestoff, V. (2012). New public governance, co-production and the third sector social services in Europe: Crowding in and crowding out. In V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (eds). New public governance, the third sector and co-production. New York: Routlegde, 361–380.

Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. Public Management Review, 6(3), 383–401.

Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? In S. P. Osborne (ed.). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon, Oxon: Routledge.

Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. Journal of interactive marketing, 18(3), 5–14.

Rannisto, P-H. (2013). Tulevaisuuden palveluyhteiskunta – mitä hyvinvointivaltion jälkeen? Teoksessa P-H. Rannisto (toim.). Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen. Helsinki: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos sekä Suomen Toivo -ajatuspaja.

Rannisto, P-H., Kinnunen, S. & Tuurnas, S. (2014). Innovatiivinen kehittäminen verkostossa, kohti asiakaslähtöistä moniammatillista sosiaalityötä Nuorten aikuisten palvelukeskuksen perustamisella. Teoksessa T. Pakarinen & T. Mäki (toim.). Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Helsinki: Edita.

Reckwitz, A. (2002). Toward a thoery of social practices: a development in culturalist theorizing. European Journal of Social Theory. 5 (2), 243–263.

Rhodes R. A. W (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies V 44(4). Political Studies Association and Blackwell Publishers.

Ryan, B. (2012). Co-production: Option or obligation? Australian Journal of Public Administration, 71(3), 314–324.

Saarijärvi, H. (2011). Customer Value Co-Creation through Reverse Use of Customer Data. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1666. Tampere: Tampere University Press.

Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja 62 (4). Saatavissa http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf.

Sullivan, M. V. (2000). Medicine under threat: professionalism and professional identity. CJMI, 162 (5), 673–675.

Taipale, V., Lehto, J., Mäkelä, M., Kokko, S., Muuri, A. & Lahti, T. (toim.) (2006). Sosiaali- ja terveydenhuollon perusteet. 5. painos. WSOY.

Torfing, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping new public governance as a political-administrative system. International Review of Public Administration, 18(2), 9–25.

Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. International Journal of Public Sector Management, 28(7), 583–598.

Tuurnas, S., Stenvall, J., Rannisto, P-H., Harisalo, R. & Hakari, K. (2014). Coordinating co-production in complex network settings. European Journal of Social Work, 18(3), 370–382.

Tuurnas, S. (2016). The Professional Side of Co-Production. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Tampere: Tampere University Press.

Vandermerwe, S. (1996). Becoming a customer ”owning” company. Long Range Planning. Vol. 29, No. 6, 770–782.

Vargo, A. & Morgan, F. (2005). Services in society and academic thought: an historical analysis. Journal of Macromarketing. Vol. 25, No.1.

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. Journal of marketing, 68(1), 1–17.

Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of art in research and the future agenda. International Society for Third Sector Research 23(4), 1083–1101.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. Public Management Review 17(9), 1333–1357.

Wikström, S. (1996). Value creation by company-consumer interaction. Journal of Marketing Management. 12(5), 359–374.

Virtanen, P. & Kaivo-Oja, J. (2015). Public services and emergent systemic societal challanges. International Journal of Public Leadership Vol. 11 No. 2, 77–91.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014a). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond: New Public Management's unfinished trajectory? International Journal of Leadership in Public Services, 10(2), 91–107.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014b). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Asiakaslähtöinen palvelukonsepti julkisen palvelujärjestelmän kehittämisessä – Case Turku

Paula Rossi

Johdanto

Professiolähtöinen tapa tuottaa palveluja ei useinkaan pysty tunnistamaan ihmisten moniammatillisia ja monitieteellisiä, sektorirajat ylittäviä pirullisia ongelmia. Tästä ihmisten ongelmien kompleksisuuden ja professiolähtöisen tuotantotavan välisestä yhteensopimattomuudesta voi seurata hajanaisia ja katkeilevia palveluprosesseja, päällekkäistä työtä ja asiakkaiden ”pomputtelua”. Asiakkaan elämää koskevan kokonaiskuvan puuttuminen kuormittaa julkista palvelujärjestelmää ja antaa aihetta pyrkiä kehittämään palveluprosesseja ja toimintalogiikoita asiakkaiden ongelmia ja tarpeita vastaaviksi. (Stenvall & Virtanen 2012.)

Tarkastelen tässä artikkelissa asiakkaiden kokonaisvaltaisen ymmärtämisen kautta syntyvää asiakaslähtöisyyttä ja sen mukaisesti toimivan palvelun tarjoamia mahdollisuuksia parantaa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuutta. Tällaisen kokonaisvaltaisuuden kautta syntyvä asiakaslähtöisyys voi kyseenalaistaa sekä radikaalistikin kehittää olemassa olevia toimintatapoja. Sen sijaan, että kysyisin, kuka nuorten palvelut tuottaa – yksityinen, julkinen vai kolmas sektori – tarkastelen sitä, miten nuorten palvelut voitaisiin tuottaa vaikuttavalla tavalla. Erityisesti tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä

palvelutuotannon organisoinnille täytyisi tehdä, jotta vaikuttavuuden tavoitteeseen päästäisiin.

Tutkimukseni kohteena oli asiakaslähtöisen, nuorten tarpeista rakentuvan Vamos-palvelukonseptin integroimisprosessi osaksi nuorten palvelujen kokonaisuutta ja julkista palvelujärjestelmää Turun kaupungissa. Tässä artikkelissa lähestyn tutkimuskohdetta kysymällä, *millä tavoin asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän toimintalogiikoiden konfliktit ja kehittyminen ilmenevät toimijoiden kokemuksissa*. Aineisto, kahdeksan puolistrukturoitua teemahaastattelua, toteutettiin Vamos Turun toiminnan käynnistymisprosessissa mukana olleille toimijoille syksyllä 2015. Aineisto on analysoitu teoriaohjautuvan sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen tuloksissa korostuu tarve nostaa asiakaslähtöistä palvelukonseptia ohjaava holistinen, eli kokonaisvaltainen toimintatapa, myös julkisen palvelujärjestelmän organisoinnin keskiöön vaikuttavampien palveluprosessien ja -järjestelmän rakennemuutoksen aikaansaamiseksi.

Holistinen ihmiskäsitys kehittämisen keskiössä

Tutkimuksen teoreettinen tarkastelutapa lähtee liikkeelle ajatuksesta, että asiakaslähtöisen toimintalogiikan keskiöön nousee holistinen ote nuorten elämään. Nuorten palveluja tarjoavan Vamos-palvelukonseptin toimijoiden *asiakaslähtöinen toimintalogiikka* korostaa holistista näkökulmaa asiakkaan elämään, käytäntöihin ja kokemuksiin, näiden osatekijöiden väistämättä liittyessä asiakkaiden palvelutarpeisiin. Tällöin sen tarkastelu, mikä merkitys palveluntarjoajien osallisuudella on asiakkaiden elämään, auttaa ymmärtämään palvelujen asiakaslähtöistä merkitystä. (Heinonen ym. 2010.)

Asiakaslähtöisen toimintalogiikan holistista otetta voidaan lähestyä Lauri Rauhalan (1983; 1992; 1998) *holistisen ihmiskäsityksen* kautta. Holistinen ihmiskäsitys korostaa ihmisen ymmärtämistä tilannesidonnaisena, ainutlaatuisena ja dynaamisena toimijana, jonka maailmankuva on väistämättä subjektiivinen ja jatkuvasti muutoksessa oleva. Rauhala (em.) nimeää nämä olemassaolon ulottuvuudet kehollisuudeksi, tajunnallisuudeksi sekä situa-

tionaalisuudeksi. Mikään näistä ei ole toista merkityksellisempi vaan kaikki ovat yhtä välttämättömiä, toisistaan riippuvaisia osatekijöitä kaksisuuntaisessa vuorovaikutusprosessissa. Näin ollen muutokset yhdessä osatekijässä vaikuttavat paitsi muutoksessa olevaan osatekijään, niin myös muihin osatekijöihin. Vuorovaikutusprosessissa holistisen kokonaisuuden osatekijät väistämättä näin muokkaavat jatkuvasti toisiaan muuttaen kokonaisuutta. (Backman 2016; Rauhala 1992; 1998.) Ihminen on siis holistisen ihmiskäsityksen mukaisesti yhtenäinen, erilaatuisista osatekijöistä muodostuva kompleksinen kokonaisuus.

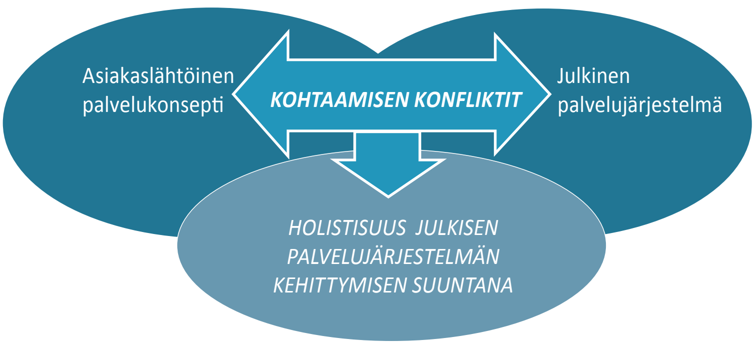
Tällainen kokonaisuuden kompleksisuus, vietynä organisaatioiden tasolle, voidaan nähdä kompleksisten ja responsiivisten prosessien teorian kautta organisaatioissa tapahtuvan, ihmisten välisen *vuorovaikutuksen tarkasteluna*, jossa ihmisten käsitykset sekä itsestä että maailmasta jatkuvasti muuttuvat (Stacey 2011). Kompleksisten responsiivisten prosessien teoria korostaa *konfliktien ja yhteistyön* molempien olevan vuorovaikutusprosessissa väistämättä läsnä ja niiden vuorottelun kautta ihmiset ja organisaatiot sekä vaikuttavat että vaikuttuvat – kehittyvät (Stacey & Griffin 2005; Stacey 2011).

Artikkelin teoreettinen näkökulma tarjoaa mahdollisuuden tarkastella ihmisiä sekä organisaatioita kompleksisina, vuorovaikutteisina ja tässä vuorovaikutuksessa läsnä olevien konfliktien ja yhteistyön kautta kehittyvinä toimijoina. Käytännön casen tarkastelussa keskityn näistä lähtökohdista organisaatioissa toimivien ihmisten kokemuksiin Vamos-palvelukonseptin ja Turun kaupungin palvelujärjestelmän integroimisesta ja integroimisprosessissa kohdatuista, erilaisten toimintalogiikoiden välisessä vuorovaikutuksessa syntyneistä konflikteista. Tutkimukseni tulosten tarkoituksena on lisätä ymmärrystä asiakaslähtöisen toimintalogiikan ja julkisen palvelujärjestelmän toimintalogiikan välisistä konflikteista, sekä erityisesti asiakaslähtöisen toimintalogiikan integroimisen synnyttämistä julkisen palvelujärjestelmän kehittymistarpeista.

Aineiston analyysi ja tulokset

Lähestyin tässä laadullisessa tapaustutkimuksessa tutkimuskysymystä, *millä tavoin asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän toimintalogiikoiden konfliktit ja kehittyminen ilmenevät toimijoiden kokemuksissa*, kahdeksan puolistrukturoidun teemahaastattelun kautta. Haastatteluista seitsemän oli Vamos Turku -palvelun hankinta- ja käynnistämisprosessiin osallistuneiden toimijoiden yksilöhaastatteluja ja kahdeksas palvelun työntekijöille suunnattu ryhmähaastattelu.

Haastattelut litteroitiin ja analysoitiin teoriaohjautuvan sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2009). Haastateltavien kokemusten säilyttämiseksi analyysi eteni merkityksellisten ilmausten erottelusta pelkistysten tekemiseen ja alaluokkien muodostamiseen tulkitsematta ja aineistolähtöisesti. Tämän jälkeen yläluokkien ja yläluokista koostuvien kategorioiden muodostaminen tapahtui teoriaohjautuvasti. Seuraavaksi ennen casekuvausta ja varsinaisten tulosten käsittelyä analyysin tuloksena syntyneet kategoriat on koostettu kuvaan 1. Tuloksissa tarkastellaan aluksi kategoriassa 1 asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän integroimisprosessin vuorovaikutustilanteissa koettuja konflikteja, sekä sen jälkeen kategoriassa 2 holistisen tarkastelutavan merkityksiä julkisen palvelujärjestelmän kehittymiselle.



Kuva 1. Tutkimuksen tulosten tiivistys teoreettisen viitekehyksen valossa.

Casekuvaus

Vamos Turku on Helsingin diakonissalaitoksen palvelukonsepti, jonka palveluvalikoimaan kuuluvat yksilö- ja ryhmävalmennus sekä palvelujen koordinointi. Turussa palvelukonseptin kohderyhmään kuuluvat, muista Vamos-paikkakunnista poiketen, 12–19-vuotiaat nuoret. Kaupungin näkökulmasta Vamos on ensisijaisesti sosiaalihuoltolain mukaista sosiaaliohjausta, jonka lisäksi tarjotaan ryhmätyöskentelyä sekä jossain määrin yksilötukea. Vamoksen palvelukonseptissa korostuu ennaltaehkäisevä työskentelyote. Palvelu perustuu vapaaehtoisuuteen – ketään ei pakoteta mukaan eikä Vamos myöskään ole niin sanottu hoitava taho. Vamoksen erilaisuutena ja vahvuutena verrattuna muihin samankaltaisiin palveluihin, joita muun muassa kaupunki itse ja eri yritykset sekä järjestöt tarjoavat, on mahdollisuus tehdä kohtuullisen pitkäänkin kestävää, intensiivistä työskentelyä tukea tarvitsevien nuorten kanssa.

Turun kaupungilla oli olemassa vahva strateginen tavoite kehittää nuorisopalvelujen kokonaisuutta. Tämä kokonaisuuden kehittäminen liittyi vahvasti kaupungin toimintamalliuudistukseen ja talouden sopeuttamisohjelmaan. Turussa oli tiedostettu lastensuojelun laitospainotteisuuden ja siitä seuranneen hyvinvointitoimialan kustannusrakenteen olevan kestämättömiä, mihin haluttiin vaikuttaa siirtämällä toiminnan painopistettä ennaltaehkäisevien palvelujen suuntaan. Myöskin nuorten palveluvalikoimasta puuttui kanssakulkijuuteen perustuvia, nuorten tarpeista lähteviä vaikuttavia palveluja. Näihin haasteisiin vastaamiseksi koettiin tarvittavan uudenlaista toimintaa tai ainakin uutta toimintatapaa. Ulkoisen toimijan ketteryys koettiin merkittäväksi eduksi vaihtoehtoja mietittäessä.

Vamoksen hankintaprosessi osaksi Turun kaupungin lasten ja nuorten hyvinvointipalvelujen kokonaisuutta tapahtui poikkeuksellisen nopeasti. Turussa on perinteisesti tehty paljon verkostoyhteistyötä esimerkiksi nuorisoneuvola-suunnitelmien ja erityisesti Nuoret-verkoston kautta nuorille tarjottavien palvelujen kokonaisuuden hahmottamiseksi ja kehittämiseksi. Tämän työskentelyn yhteydessä oli tunnistettu nuorten parista kohderyhmiä, joille palveluja ei ollut tarjota huolimatta runsaasta palveluvalikoimasta ja useista palveluihin ohjaavista tahoista.

Samanaikaisesti tämän verkostoyhteistyön kanssa Helsingin Diakonissalaitos ja Turun kaupungin hyvinvointitoimialan johtavat virkamiehet olivat käyneet HDL:n palveluista keskusteluja, joissa Vamos oli noussut esiin kiinnostavana palvelukonseptina. Samaan aikaan Turun Vamoksen toiminnan osarahoittajaksi lähteneen, perusteilla olleen Me-säätiön ja Vamoksen toimijat saatettiin yhteen ja rahoittajan aloitteesta nostettiin esiin Vamoksen toiminnan vieminen Turun kaupunkiin. Rahoittajalla oli kontakti myös Turun poliittiseen päättäjään, joka puolestaan oli yhteydessä hyvinvointitoimialan virkamiehiin. Kun Vamos, Turun kaupunki ja Me-säätiö näin saatettiin yhteen, eteni prosessi hyvin nopeasti päätöksenteon kautta käytännön toiminnan aloittamiseen.

Käytännössä Vamoksen toivottiin siis tuovan uusia elementtejä kaupungin perinteiseen tapaan tehdä työtä nuorten parissa. Uutta Vamoksen toiminnassa oli erityisesti asiakkaiden tarpeista lähtevän toiminnan ensisijaisuus ja kansalaisuuden korostaminen palvelukonseptissa. Vamoksen toimintakonsepti myös tarjosi mahdollisuuden suunnata ennaltaehkäisevä työ 12–19-vuotiaiden kohderyhmään, mikä samalla toteutti lastensuojelullista tarvetta varhaiseen puuttumiseen.

Hankintaprosessi oli nopea, koska kaupungilla oli strateginen tavoite, johon Vamoksen palvelukonseptilla katsottiin voitavan vastata. Prosessissa oli mukana myös avainhenkilöitä, jotka saivat prosessin etenemään. Merkittäväksi prosessin nopeuttajaksi nousivat myös lastensuojelun laitospainotteisuudesta aiheutuneet mittavat kustannukset, jotka pakottivat kääntämään toiminnan suuntaa ja löytämään uusia, vaihtoehtoisia tapoja toimia. Vamos Turun hankinta nopeutui merkittävästi myös ulkopuolisen, vaikuttavia palveluja rahoittavan Me-säätiön mukaan tulon vuoksi. Turun kaupungissa ja hyvinvointitoimialalla todettiin tehtävän paljon palveluostoja, mutta erityisesti Vamoksen hankinta ja sen tarkastelu tässä tutkimuksessa kertoo halusta ostaa viisaammin nimenomaan asiakkaan tarpeen kohtaavia palveluja, joissa asiakkaan osallisuus toteutuu.

Asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän kohtaamisen konfliktit

Tähän asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän kohtaamisen konfliktit -kategoriaan liittyy neljä tutkimuksen tuloksena syntynyttä ristiriitatilannetta. Asiakkaiden määrittelyyn, käsityksiin palvelukonseptin tarpeellisuudesta, toimintalinjausten ja palvelukonseptin välisiin, sekä vaikuttavuuden mittaamiseen liittyvät ristiriidat Vamos Turun hankinta- ja käynnistämisprosessiin liittyneiden toimijoiden kokemana kuvataan seuraavaksi.

Ensimmäisenä tarkastelun kohteena ovat *asiakkaiden määrittelyyn liittyvät ristiriidat*, jotka ilmenivät erityisesti tavoitteiden määrittelyyn, asiakassuhteiden kestoon, sekä kohderyhmän täsmentämiseen liittyvissä seikoissa. Ensinnäkin vanhemmissa ikäluokissa, noin 20-vuotiaiden keskuudessa, toimintaan hakeutuminen tapahtui pääosin vapaaehtoisesti ja tavoite työ- tai koulutuspaikan löytymisestä oli selkeä. Turun 12–19-vuotiaiden kohderyhmässä sen sijaan suurin osa oli jo koulussa ja tavoitteeksi pohdittiin ensisijaisesti koulunkäynnin ja koulun ulkopuolisen elämän hyvinvointia tukevan vaikutuksen vahvistamista.

Toisekseen toiminnan kehittymiseen vaikutti vaihtuvuuden aikaansaamisen haaste. Palvelulla täytyy olla myös kykyä päättää asiakassuhteet – tehdä palvelusta tarpeeton nuoren elämässä. Tämä siitä huolimatta, että asiakasmäärien sijasta Vamoksessa painotettiin laadukasta työtä ja pystytään käyttämään nuorten kanssa kohtuullisen paljonkin aikaa. Ajankäytön ja asiakassuhteiden keston osalta kohderyhmäikäisten kanssa työn tekemisen intensiivisyys oli myös osittain tullut yllätyksenä.

> *Mut sitten täällä jos tulee 13-vuotias tyyppi, joka on kärsiny koko elämänsä vaikka kiusaamisesta ja yksinäisyydestä ja perheessä on vaik erinäkösii ongelmii, niin ei se vielä 14-vuotiaana oo valmis. Et mikä se tapa sit tukee heitä on.*

Näiden lisäksi kohderyhmän täsmentämiseen – millaisessa tilanteessa olevia nuoria Vamoksen on tarkoitus palvella – liittyvät ongelmat nousivat yhdeksi

toiminnan kehittymisen keskeisimmäksi haasteeksi. Kyseessä oli kaupungin näkökulmasta erityisesti rajanveto ennaltaehkäisevän toiminnan laajuudesta ja muodosta.

> *mut se ei oo mikään kevyt palvelu. Siis sillä tavalla, että meidän näkökulmast se ei oo nuorisotila. Vaan se on nimenomaan sillä tavalla että se on jo siinä vaiheessa, kun tarvitaan apuu. Ja se on tietysti sellanen Vamoksen toiminnan muotoutumisen, sellanen haaste, et millä tavalla se löytää sen kohderyhmän, et siinä pystytään toimimaan sillä järeydellä, kun sillä on mahdollista. Että me ei haaskata paukkuja. Koska sellaset, jotka pärjää hyvin sillä, että on kouluterkkari ja voi käydä vaikka kuraattorin kanssa juttelemassa, ei ne tarvii Vamosta.*

Käytännössä kohderyhmän täsmentämiseen liittyvä haaste näkyi erityisesti lastensuojelun ja Vamoksen toiminnan välille syntyneessä jännitteessä. Sopimusvaiheessa Vamoksen toimenkuvaksi kirjattiin paitsi ennaltaehkäisy, niin myös toimiminen lastensuojelun avohuollon tukitoimena. Tämä tehty kirjaus synnytti pelon siitä, riittävätkö Vamoksen resurssit hoitamaan kyseistä tehtävää. Toisaalta Vamoksen ei katsottu voivan toimia pelkkänä nuorisotilanakaan, jota ennaltaehkäisy keveimmillään saattaisi olla. Palvelun position ja tuettavien nuorten etsimisen täytyi siis sijoittua jonnekin näiden ääripäiden väliin.

Jännite pakotti pohtimaan Vamoksen roolia julkisen palvelujärjestelmän kokonaisuudessa ja palvelun kohderyhmää perustavanlaatuisella tavalla. Pohditut kysymykset koskivat erityisesti sitä, voiko Vamos tarjota palvelua nuorille, joilla on jo lastensuojelun asiakkuus, ja onko Vamoksen toiminta enää tällaisissa tapauksissa ennaltaehkäisevää ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Yhtenäinen linjaus tähän ongelmaan vastaamiseksi tehtiin siten, että Vamos ei palvele nuoria, jotka ovat jo lastensuojelun piirissä. Sosiaalitoimesta ei myöskään ohjata nuoria Vamokseen, koska lastensuojeluasiakkaille katsottiin olevan tarjota koko lastensuojelun palveluvalikoima käyttöön.

Tehty linjaus asetti kuitenkin haasteita muille nuorten palveluja tarjoaville tahoille. Ammattilaiset kokivat, että usein juuri lastensuojelun asiakkuudessa

olevat, jo ongelmista kärsivät nuoret olisivat enemmän hyötyneet Vamoksen toimintakonseptista, mutta heitä ei saanut palvelun piiriin ohjata.

> [...] *se ei oo niille, jotka eniten sitä tarvii täl hetkel, eli ne syrjäytymisvaaras olevat, niin ne on pudotettu täst pois ja ne oikeesti, niin niist meil on iso huoli.*

Lastensuojelun toimintakäytäntöjen ei koettu kohtaavan nuorten tarpeita, eikä toiminnassa myöskään nähty olevan mahdollisuutta toimia kanssakulkijamaisesti erityisesti virka-aikoihin sidotun toiminnan ja palvelun vaikeamman lähestyttävyyden vuoksi.

> *Mä oon eri mieltä siitä, että lastensuojelun asiakkaat olis tämän ulkopuolella, koska se on ollut nyt semmonen, et sitä on perusteltu sillä, et lastensuojelul on resursseja esimerkiks just perhetyön järjestämiseen, mut se, mitä me tääl arjessa kohdataan esimerkiks* [...] *niin me kuullaan aika useinkin, että nuoriso- tai perhetyöntekijä saattaa tulla puhumaan sinne kotiin äidin ja nuoren kanssa ja sit nuori ilmasee asian niin, etä 'ei mä en sitä tätiä haluaa enää nähdä'. eli se tuki mikä sielt perhetyöst tulee, niin se ei oo meijän mielest riittävä vaan nimenomaan* [...] *meijän toive olis siit kanssakulkijuudesta.*

Toisaalta kohderyhmän täsmentymisen haaste voidaan nähdä myös vahvasti kaupungille kuuluvana ohjeistuskysymyksenä: päätöksinä siitä, kuka ja mistä ohjaa, ketä ohjataan ja koska ohjataan Vamoksen palvelun piiriin. Palvelun oikea-aikaisuus ja oikeanlaatuisuus korostuvat asiakkuuden määrittelyyn liittyvien haasteiden yhteydessä – Vamoksen toiminnalla täytyy pystyä tukemaan oikealla tavalla nuoren hyvinvointia siten, että heille syntyy kokemus Vamoksen tarpeettomuudesta.

Toisena merkittävänä kysymyksenä esiin nousivat *ristiriitaiset käsitykset palvelukonseptin tarpeellisuudesta* – millä tavoin uuden toimijan koettiin sopivan osaksi Turun kaupungin nuorille tarjottavien palvelujen kokonaisuutta. Vaikka kaupungin näkökulmasta Vamos oli kokonaisuudessaan otettu hyvin vastaan, ei uuden toimijan mukaan tulo nuorten palvelujen kokonaisuuteen sujunut täysin ongelmitta. Vaikka tukea tarvitsevien nuorten määrä ja palvelukokonaisuuden puutteet oli tunnistettu, ilmeni palvelukokonaisuuden toimi-

joiden keskuudessa myös asenteellista vastustusta ulkoista palveluntuottajaa kohtaan.

> *ei se nyt oo mustasukkasuuttakaan, mut siin tulee semmosii, että jonkun varpaille astutaan ja joku kokee, et nyt noi tulee tekemään sitä työtä, mitä me tehdään ja miten se nyt, tavallaan sen paikan läytäminen sit kuitenkin, siin kentässä et* [...]

> *Must se ajatus on ihan hölmö, et se ois päällekkäistä, koska niit nuoria on niin paljon, ei varmaan tuu pulaa niist asiakkaista. Et semmonen ajatus, et jotenkin ollaan meijän tontil, niin semmonen ajatus pitää heittää tästä kaupungist romukoppaan, et tätä tonttiajattelua on liikaa. Mun mielest meijän pitää ajatella, et meil on yhteiset nuoret ja me kannetaan yhdessä niistä vastuu.*

Näitä ristiriitaisia käsityksiä Vamoksen toiminnan tarpeellisuudesta vaikutti syntyneen erityisesti nuorisotoimen etsivä nuorisotyö kanssa. Etsivää nuorisotyötä kuvattiin kaupungin omaksi, vaikuttavaksi toiminnaksi, joka hyödyntää toiminnassaan paljon samankaltaisia elementtejä kuin Vamos omassaan. Kuitenkaan Vamoksen ja etsivän nuorisotyön välinen yhteistyö ei ollut päässyt käynnistymään juuri lainkaan. Nuorisopalvelujen näkökulmasta omat organisaatiomuutokset olivat vieneet voimavaroja ja ohjanneet keskittymään muuttuneiden toimintatapojen haltuun ottamiseen. Nuorten ohjautumisen vähyys – etsivästä nuorisotyöstä Vamokseen – nähtiin myös vahvasti kohderyhmän määrittelyn seuraukseksi etsivän nuorisotyön kohderyhmän ollessa vanhemmissa nuorissa.

Nuorisopalveluissa koettiin, että Vamos vain ”ujutettiin” mukaan osaksi palveluvalikoimaa ylemmillä tahoilla käytyjen keskustelujen seurauksena, kysymättä operatiivista työtä tekevien mielipidettä. Näin eri osapuolilla ei ollut tarpeeksi aikaa miettiä, mikä olisi toiminnan lähtökohta ja työkohde. Ristiriidoista huolimatta Vamoksen ja etsivän nuorisotyön toimintatavat vaikuttivat olevan pitkälti samankaltaisia – nuorten tarpeista lähteviä ja ennaltaehkäisyyn keskittyviä – ja esimerkiksi kouluissa tehtävän työn kautta voimavaroja katsottiin olevan järkeväkin yhdistää Vamoksen kohderyhmän osalta.

Erojakin kuitenkin löytyi: ensinnäkään etsivällä nuorisotyöllä ei ole lastensuojelun kanssa sellaisia raja-aitoja, kuin Vamoksella on, koska kyseessä kuitenkin on vapaa-ajan palvelu – lastensuojelun asiakkaat voivat olla etsivän nuorisotyön toiminnassa mukana ja toimintaa on myös ilta-aikoihin. Toisekseen merkittävä ero näkyi ajattelutavassa, jonka mukaan nuorten pitäisi ohjautua Vamokseen vapaaehtoisesti. Etsivä nuorisotyö nimensä mukaisesti sen sijaan jalkautuu ja etsii ne nuoret, jotka eivät vielä ole palvelujen piirissä. Kaupungin toimijat korostivat tässä yhteydessä vahvasti toivetta myös Vamoksen toiminnan jalkauttamisesta nuorten pariin.

> *Jos Turun kaaviost löytyy joku viranomainen, joka ei tiedä, et meil on Vamos-toimintaa, niin mä ihmettelen. Eli sitä on kyllä toitotettu ja tuotu esiin hyvin monessa paikassa, mut se, että kun se ei auta.*

Toisaalta uuden toimijan mukaan tulon aiheuttama asenteellinen vastustus näkyy myös paitsi edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa, jossa kaksi samankaltaisen toimintakonseptin omaavaa palveluntarjoajaa hakevat positiotaan, niin myös sosiaali- ja terveysalalle tyypillisen professionaalisuuden kohdatessa eri lähtökohdista kumpuavan toimintatavan. Vamoksen haasteena integroitumisessa osaksi nuorten palvelujen kokonaisuutta näyttäytyi palvelufilosofian erilaisuus. Ennakkoluulot saattoivat toimia jopa Vamoksen toiminnan käynnistymisen yhtenä hidastajista.

> [...] *kun taas Vamos yrittääkin olla jotain aivan toista ja se varmaan hämmentää.*

Kolmantena tarkastelukohteena esiin nousivat Vamoksen *palvelukonseptin ja toimintalinjausten väliset ristiriidat*. Työskentelyajat olivat ensimmäinen kohta, jossa Vamoksen toiminta ja sitä kohtaan asetetut joustavuuden odotukset eivät kohdanneet. Vamoksen toiminta keskittyi pitkälti koulujen kanssa tehtävään yhteistyöhön ja nuorten kiinnittämiseen koulunkäyntiin. Ongelmaksi tässä muodostui se, ettei kouluista haluttu ohjata niitä nuoria pois koulupäivän aikana, joilla jo muutoinkin oli paljon poissaoloja. Vamoksen ratkaisuna tähän oli kouluyhteistyön kehittäminen ja mahdollisuus työskennellä tukea tarvitsevien nuorten kanssa koulupäivän aikana. Kuitenkin muiden nuorten

palveluja tarjoavien toimijoiden mielestä Vamos piti liian tiukasti kiinni toiminnan sijoittumisesta päiväaikaan. Heidän mielestään toiminnan täytyisi keskittyä nimenomaan nuorten vapaa-ajalle tukien toiminnallisuuden ja kanssakulkijuuden periaatteita, jotka palvelufilosofiassa erityisesti koettiin tarpeellisiksi.

> *siinä tuli vahvasti semmosta viestiä, et pitäis, kun tämmösen ulkoisen* [toimijan] *tulisi olla ja sitä toivotaan, et se ois nimenomaan ketterä ja tekis, ja muuttais sitä toimintaa sitten semmoseks, ku tarvitaan. Että pitäis ehdottomasti saaha, ilta-aikoihin semmosta toimintaa ja sitä kanssakulkemista, nimenomaan virastoaikojen ulkopuolelle.*

Toinen kohta, jossa syntyi työskentelytapaan liittyviä haasteita, oli ryhmävalmennusten tarkoituksenmukaisuus. Kaupungin toiveesta Vamoksessa oli tarjottu ryhmävalmennusta erityisesti toisen asteen koulupudokkaille. Kuitenkin käytännössä ryhmävalmennusten käynnistymisessä oli ongelmia liittyen nuorten sitouttamiseen, sekä toiminnan sopimattomuuteen kohderyhmänä oleville nuorille, eikä ryhmätoiminta ei ollut lähtenyt toimimaan odotetulla tavalla. Tästä johtuen toiminnan painopisteen siirtämistä yksilövalmennukseen pidettiin toivottavana, kaupungin toiveesta huolimatta.

> [...] *me järjestettiin hänelle se Vamos, mut hänet pistettiin siihen ryhmään, mikä oli täys katastrofi* [...] *Mul oli kauheen isot odotukset, että nyt päästään ja saadaan kanssakulkija, niin sit hänet laitettiin semmmoseen ryhmään* [...] *mä aattelin, että ei voi olla totta, että nyt meil ois ollu last chance, ni jotenkin sillai, et miksi.*

Neljännessä tähän kategoriaan sisältyvässä yläluokassa käsitellään *vaikuttavuuden mittaamiseen* liittyviä ristiriitoja. Vamos tarkasteli toimintansa onnistumista mittaamalla vaikutuksia, eli konkreettisesti sitä, kuinka nuorten hyvinvointi on Vamoksen palvelun piirissä olon aikana muuttunut. Tätä mittaamista pyrittiin toteuttamaan kyselylomakkeiden kautta. Vaikuttavuuden mittaamisen kehittämistarpeet olivat kuitenkin ilmeiset. Näiden kehittämistarpeiden lisäksi oli tunnistettu tarve luoda malleja myös pidempikestoisten vaikutusten mittaamiselle.

> *Se vaikuttavuus on semmonen* [...] *vaan et meiän pitäs jotenkin saada sieltä ulos sit se, et just nimenomaan et onko sillä* [toiminnalla] *vaikutusta oikeesti ennaltaehkäsevästi siihen, just niihin lastensuojelun toimenpiteisiin ja se on tietty se vaikutta-, se on hirveen vaikeeta, se on tosi vaikee asia, koske ne voi olla paljon, sitä ei voi lyhyes ajas välttämättä... Siel on monta muuttuvaa tekijää, tai muuttavaa, et semmosta tekijää, jotka vaikuttaa siihen, mut et se on semmonen et, aktiivinen mietintä siinä, et just* [...] *se vaikuttavuus on hirveen tärkeetä, et pystyy, et se saatas ulos.*

Työntekijöiden kannalta erityisesti mahdollisuus ylipäätään mitata toiminnan vaikuttavuutta nousi mietityttäväksi seikaksi. Arjen työssä onnistuminen tarkoitti heille nuoren ja perheen kanssa asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja ennen kaikkea nuoren subjektiivista kokemusta siitä, onko palvelusta ollut hänelle hyötyä. Työntekijät ovatkin pohtineet, millä tavalla tällaisessa työssä onnistumista voidaan ylipäätään arvioida mittaamisen keinoin – miten subjektiivista kokemusta voidaan seurata, mitata ja dokumentoida.

> *Et meil on nyt ne, palatekyselyt nyt sitte, et on nuorelle ja nuoren vanhemmille, erikseen tekeillään. Niin jotenkin sit se että, ethän sä voi mitata sitä. Se on sit se subjektiivinen kokemus, onko se nuori kokenu, et täst on ollu hyötyä ja sen tiedon kerääminen ja vanhemman kokemus siitä, et onko hieän perheelle tai heiän nuorelle ollu täst hyötyä ja mitä se tarkoittaa.*

Vaikka suoritekeskeisen tuloksellisuuden mittaamisen ongelma on tiedostettu, keskityttiin Vamoksen toiminnan tarkastelussa kuitenkin käynnistymisvaiheessa ensisijaisesti asiakasmäärien kehittymisen seurantaan. Kaupungin huolena oli asiakasmäärien hidas kasvu ja sen myötä mahdollinen tavoitteiden toteutumatta jääminen. Asiakasmäärien seuraamisen keskeisyys toimintaa arvioitaessa näkyi myös tarpeessa kehittää ryhmätoimintaan soveltuvia asiakasmäärämittareita. Asiakasmäärätavoitteiden keskeisyyden ja seuraamisen hankaluudeksi kuitenkin muodostui se, ettei kokonaismäärällä voida nähdä olevan suoraa yhteyttä palvelun vaikuttavuuteen.

> *Et on tullu ahdistus, että mist me niitä asiakkaita saadaan, koska joku tuijottaa kauheesti niitten asiakkaitten lukumäärii. Mä en ehkä katsois niitä, koska mun mielestä on helpompaa et vaik niil ois yks nuori, kun ne sais sen kans, sen jutun toimimaan, lastensuojelutarvetta ei ois, niin se on euromääräisesti jos joku niit haluaa laskee, niin paljon arvokkaampaa ku se, et siel on kymmeniä, jotka sit viheltäen tulee ja menee.*

Kaupungille toiminnasta dokumentoidaankin numeraalista tietoa paitsi asiakasmääristä, myös esimerkiksi koulupoissaolojen vähentymisestä Vamoksen toimintaan osallistumisen jälkeen. Kuitenkin tällaisen määrällisten mittaamisten kohdalla työntekijät kiinnittävät erityisesti huomiota mittaamisen kompleksisuuteen.

> [...] *poissaolojen määrä, ei meil kaikilla nuoril oo mitään poissaoloja koulust ja vaikka sit oiski ja se ois se pääjuttu ni, kaikkee muutaki tapahtuu. Ei sillä voida näyttää, et poissaolot on vähentynyt et se johtuu Vamoksest tai ei oo vähentyny ni ei oo tapahtunu mitään.*

Erityisesti mahdollisuutta löytää syy-seuraussuhteita laajemmassa toiminnan vaikutusten ja lastensuojelun kustannus- ja rakennekehityksen yhteyden arvioinnin näkökulmasta epäiltiin. Kaupungin näkökulmasta hyvin toimivien ennaltaehkäisevien palvelujen tulisi laskea lastensuojelun palveluja tarvitsevien määrää. Koska onnistumiset tapahtuvat konkreettisesti arjen työssä ja siinä, että työntekijä pystyy auttamaan nuorta saavuttamaan tavoitteensa, epäilytti työntekijöitä näiden onnistumisien näkyväksi tekeminen.

Holistisuus julkisen palvelujärjestelmän kehittymisen suuntana

Tulosten toinen kategoria käsittelee puolestaan ensinnäkin laajemmin käsityksiä kaupungin hankkimien palvelujen merkitystä julkisen palvelujärjestelmän kehittäjänä, sekä erityisesti Vamoksen palvelukonseptia koskien asiakaslähtöisestä palvelukonseptista julkisen palvelujärjestelmän tehostajana, sekä vuorovaikutteisen kehittämisen merkitystä toiminnan lähtökohtana.

Ensimmäisenä haastattelujen perusteella esiin nousi *palveluhankintojen merkitys julkisen palvelujärjestelmän kehittäjinä*. Turun kaupungissa oli tunnistettu tarve luoda selkeä kokonaiskuva siitä, mitä kukin toimija tekee ensisijaisesti omassa organisaatiossa, ja myöhemmin myös oman organisaation ulkopuolella. Tämän kokonaiskuvan luomisen tavoitteena oli rakentaa hajanaisistakin nuorten palveluista organisoitu kokonaisuus, jotta ”*me saatas tästä kaikki irti* [...] *nyt me ollaan sen järkevän verovarojen käytön äärel täs asias*”. Yhteistyön tiivistäminen myös oman organisaation sisällä nähtiin yhtä tärkeäksi kuin yritysyhteistyönkin rakentaminen kokonaisvaltaisen tarkastelun mahdollistamiseksi.

Oman organisaation tuottamien palvelujen lisäksi yksityinen ja kolmas sektori nähtiin välttämättöminä julkisen palvelukokonaisuuden täydentäjinä. Ulkoiset palveluhankinnat, kuten Vamos tämän tutkimuksen kohteena, liittyivät Turussa ensisijaisesti kaupungin tavoitteisiin ratkaista hyvinvointitoimialan palvelurakenteen ongelmia kääntämällä toimintaa ennaltaehkäisevien palvelujen suuntaan. Kaupunki siis yritti olla olematta kasvava markkina yrityksille ja järjestöille ja keskittyä sen sijaan palvelurakenteen muutoksella – ostamalla palvelurakennetta kehittäviä hankintoja – ennemminkin vähentämään ostamistarvetta. Ulkoisten palveluhankintojen nähtiin ensisijaisesti olevan julkisen palvelutuotannon rakennemuutoksen toteuttamisvälineitä.

Yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa täytyisi näin tarkasteltuna olla ensisijaisesti julkista sektoria ja palvelujärjestelmää kehittävää toimintaa. Kaupungilta kehittämiseen pyrkivä yhteistyö vaatii erityisesti palveluhankintojen kannustimien luomista siten, että ulkoisen palvelutuottajan olisi kannattavaa ensinnäkin kehittää hallitusti päättyviä palveluprosesseja ja toisekseen luoda uusia, hyvinvointitoimialan avohuollon tarpeita vastaavia palveluja. Vamoksen kohdalla tämä kehittämisvaatimus toteutui palvelukonseptin tavassa keskittyä nuorten tarpeista nousevaan, asiakaslähtöiseen toimintaan.

> [...] *ylipäätään kyllähän tätä palvelujärjestelmää pitäs kääntää enemmän siit järjestelmälähtösyydest siihen tarvelähtösyyteen. Ratkasut vois olla aika erilaisia ja tulokset vähän pysyvämpiä.*

Toisena analyysissa keskityttiin erityisesti *asiakaslähtöisen palvelukonseptin merkitykseen julkisen palvelujärjestelmän tehostajana* ja kehittäjänä. Käytännössä tämä kehittävä toiminta Vamoksen hankintaprosessissa näkyi tapana tuoda kaupungin palvelukokonaisuuteen palvelukonsepti, jossa tarpeiden käsittely lähtee nuoren maailmasta eikä ole asiantuntijan sanelemaa. Kaupungin omassa toiminnassa asiakaslähtöisyyden ja ennaltaehkäisevän toimintatavan täytyisi näkyä kaikessa palvelutoiminnassa. Kuitenkin tunnustettiin, että näin ei vielä ole huolimatta vahvasta strategisesta painotuksesta. Nykyinen palvelurakenne nähtiin tehottomana tapana käyttää verorahoja. Siksi koettiin, että kaikki toiminta ja yhteistyö, joiden avulla esimerkiksi lastensuojelun raskaampien palvelujen tarve vähenee, on strategianmukaista, kustannustehokasta ja edistettävää toimintaa.

> [...] *jos me pystyttäis tekemään hupskeikkaa sellanen liike, et me pystyttäis siirtämään ne tänne ulkokehälle, tänne kevyempään toimintaan. Ni johan näyttäs maailma toiselta. Tällä hetkellä kun ne on sidottuja kustannuksii, kaikki nää tällaset liikkeet esimerkis sen takia, jos nyt ajatellaan, et on 45 miljoonan tai 43 miljoonan lastensuojelun budjetti. Ja sit sinne tulee 200 tuhannen ulkopuolinen rahoituspanos, joka saa aikaan tämmösen na-nak-nak-nak -liikkeen... siis se on aivan... se on jo tähän mennessä ollu hirveen vaikuttavaa.*

Sektorijakoinen julkinen palvelujärjestelmä ei kovinkaan hyvin onnistu kohtaamaan ihmisiä ja ihmisten ongelmia kokonaisuutena. Näin ollen, kokonaisuuden hallinnan puuttuessa, palveluprosessien ja toimintojen hukkakäytön mahdollisuus kasvaa.

> *Mut sitä just mä oon aina sitä painottanu, ku täst on puhuttu täst yhden luukun mallista, et kun se ei vielä sekään riitä. ET se on tärkeetä, että siin on kuitenkin se niin sanottu yhden ihmisen malli, joka sit katsoo, että vaikka ne* [palvelut] *ois saman luukun takana, et ne kuitenkin pelittää yhteen ja on joku, joka jakaa sen kokonaiskuvan siitä tilanteesta.* [...] *Ja ylipäätään pystyy toimiin jonkinlaisena peilinä sille nuorelle myös siit tilanteesta. Et se voi olla aika pirstaleinen omassa päässä.*

Vamoksen kaltainen palvelukonsepti ei kilpailekaan kaupungin omien palvelujen kanssa. Kilpailun sijaan tavoitteena onkin ennen kaikkea julkisten palvelujen toiminnan tehostaminen kanssakulkijuuden avulla – integroimalla palveluja hukkakäyntien määrä vähentyy. Vamoksen palvelukonseptin kantava idea, kanssakulkijuus, nähtiin parhaimmillaan toimivan juuri julkisen palvelujärjestelmän sektorijakoisuuden ylittäjänä. Kanssakulkijuuden avulla yhdellä työntekijällä on mahdollisuus tarkastella nuoren elämän kokonaisuutta ja varmistaa, että palvelut vastaavat nuoren tarpeita.

Kolmantena yläluokkana esiin nousi Vamoksen palvelukonseptin *vuorovaikutteisen kehittämisen välttämättömyys*. Palvelukonseptin toiminnan kehittämisen avaimeksi nostettiin avoin yhteistyö ja vuorovaikutus Vamoksen ja kaupungin virkamiesten välillä. Toisaalta Vamoksessa toivottiin kaupungilta luottamusta ja mahdollisuutta keskittyä työn tekemiseen. Käytännössä yhteistyö toteutui palvelun kehittämisen tavoitteessa rakentaa nuorten tarpeista lähtevä yhtenäinen palvelukokonaisuus, jossa Vamoksen palvelut integroituivat sekä kaupungin omien että muiden toimijoiden tuottamien nuorten palvelujen kanssa. Yhteistyön tiivistyminen ajan kanssa ja palvelun tuleminen tunnetuksi koettiin kehittämistä edistäviksi tekijöiksi sekä nuorten että muiden nuorten parissa työskentelevien toimijoiden kanssa. Jatkuva kehittymisen vaatimus oli toisaalta myös haaste palvelun toiminnan ja yhteistyön käynnistymiselle. Kun edes Vamoksessa ei ollut täysin selvää, mitä tehdään, ei voitu myöskään olettaa, että yhteistyökumppanit tietäisivät tai osaisivat välittää tietoa toiminnasta eteenpäin.

> [...] *mut siin on vähän sama kuin niitten nuorten kanssa, et sit ku se yksittäinen työntekijä löytää ikään kuin Vamoksesta avun, niin taas siinäkin se, kyl se viidakkorumpu toimii sitten, et niin hän se menee, et sit on niinku et sitten hän ottaa myöskin seuraavan nuoren kohdalla ja kertoo kollegalle ja siin se lähtee sitten, kokemukset tuo sitä vahvuutta sinne.*

Myös Vamoksen asiakaslähtöisestä taustafilosofiasta kumpuava tavoitteellisuus koettiin erityisesti työntekijöiden keskuudessa mahdollistavan kehittämisen. Työntekijät toivoivatkin, että palvelun perusajatus pysyisi muuttu-

mattomana. Myös kaupungin toimijoiden mukaan luottamusta ja sen kautta kehittymistä tukevia asioita olivatkin erityisesti Vamoksen palvelukonseptin kanssakulkijuuden mahdollistava luonne, työntekijöiden osaaminen ja asenne työn tekemiseen, hyvät resurssit ja ylipäätään työntekijöiden ja toimintakonseptin mahdollistama toiminnan muuttamisen ketteryys.

Johtopäätökset

> *Mut se, mikä meillä on ihan selvä suunta on, ja uskon, et ylipäätään palvelutuotannos tullaan menee siihen, että sen sijan, et ostaa vaan palveluja, ni aletaan ostaa enemmänkin vaikutuksia. Eli just, varmaan tiiät nää SIB-mallit, social investment bond -ajatuksen siitä, et oiskin esimerkiks yrityksiä tai vaikka yksittäisii muita tahoja, jotka sijoittais tän kaltaisiin palveluihin. Ja sit katotaan ne vaikutukset ja kunta maksaa niitten vaikutuksien perusteella vast siitä palvelusta.*

Tutkimuksen mukaan julkisten palvelumarkkinoiden kehittyminen ja tavoitteellinen luominen vaatii erilaisten toimintalogiikoiden kehittymistä asiakaslähtöisyyden, verkostomaisen ja moniammatillisen sekä organisaatio- ja hallintorajat ylittävän toiminnan suuntaan. Erityisesti tällä toimintalogiikoiden muutoksella tavoitellaan vaikuttavampia ja tehokkaampia palveluprosesseja.

Asiakkaiden määrittelyn ongelmat haastavat vaikuttavien palvelujen kehittämistä ja tuotantolähtöisestä palvelulogiikasta asiakaslähtöiseen logiikkaan siirtymistä. Toimijoiden roolien ja toimijoiden välisten suhteiden uudistuminen nousikin tässä tutkimuksessa avainasemaan: julkinen organisaatio palvelujen hankkijana on kehittymässä suuntaan, jossa palvelujen sijaan pyritään ostamaan vaikutuksia – palveluja, jotka toimivat asiakaslähtöisen toimintalogiikan mukaan ja saavat aikaan kohderyhmässään hyvinvoinnin kehittymistä ja toisaalta myös tarjoavat mahdollisuuden kehittää julkisen palvelujärjestelmän kokonaisuutta.

Holistinen ihmiskäsitys tarjoaa mahdollisuuden myös organisaatioiden holistiselle tarkastelulle. Kuten ihmisten, myös organisaatioiden voidaan ajatella koostuvan erilaisista osatekijöistä, jotka ovat välttämättömiä, toisiinsa

vaikuttavia ja toisistaan vaikuttuvia, sekä holistisen kokonaisuuden muodostavia. Tutkimuksessa julkinen palvelujärjestelmä nähtiin tällaisena holistisena kokonaisuutena, jonka osatekijöinä ovat nuorten palveluja tarjoavat, sekä yksityiset että julkiset toimijat. Tutkimuksen mukaan Turun kaupungissa julkista palvelujärjestelmää on selkeästi pyritty kehittämään holistisesta näkökulmasta erityisesti strategisella tasolla nuorten palvelujen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Käytännössä vuorovaikutteisuuden kautta syntyvä dynaamisuus ja kompleksisuus holistisen ihmiskäsityksen piirteinä näkyvät tässä julkisen palvelujärjestelmän tarkastelussa jatkuvana, vastavuoroisena ja yllättävänkin suuntaisena muutoksena. Tämän muutoksen tarkastellut ristiriitatilanteet tekivät näkyväksi. Ristiriitatilanteet – asiakkaiden määrittelyyn liittyvät ristiriidat, ristiriitaiset käsitykset uuden palvelun tarpeellisuudesta, toimintalinjausten ja palvelulogiikan väliset ristiriidat, sekä vaikuttavuuden mittaamiseen liittyvät ristiriidat – ilmenivät kokonaisuuden eri osien välisessä vuorovaikutuksessa ja paljastivat ongelmakohdat, joiden kautta ja joissa osien ja laajemmin palvelujärjestelmän kehittyminen ja muutos tapahtui.

Mikäli näitä konflikteja ei olisi tarkasteltu ja niiden avulla tunnistettu asiakaslähtöisen toimintalogiikan ja julkisen palvelujärjestelmän kehittymisen taustalla vaikuttavaa osatekijöiden kaksisuuntaista vuorovaikutusta, olisi palvelun muutoksen suunta – vaikuttuminen julkisen palvelujärjestelmän toimintalogiikasta – jäänyt tunnistamatta. Vamosta pidettiin julkista palvelujärjestelmää kehittävänä hankintana, mutta todellisuudessa huomaamatta jäi, että myös kaupunki toimintalogiikkansa kautta väistämättä vaikuttaa hankittuun palveluun mahdollisesti rajoittaen sen mahdollisuuksia muuttaa järjestelmää. Kysymys lienee osittain myös vallasta: kuka saa määrittää sen, millaista palvelua tarvitaan ja millä toimintamallilla tämä palvelu tuotetaan. Entä, annetaanko muutoksen välineenä pidetylle palveluhankinnalle riittävästi mahdollisuuksia saada laajempaa kehittymistä aikaan oman toimintalogiikkansa kautta?

Lähteet

Backman, J. (2016). Situationaalinen säätöpiiri. Teoksessa V. Tökkäri (toim.). Kokemuksen tutkimus V. Lauri Rauhala 100 vuotta. Rovaniemi. Lapin yliopistokustannus, 73–102.

Heinonen, K., Strandvik, S., Mickelsson, K-J., Edvardsson, B., Sundström, E. & Andersson, P. (2010). A customer-dominant logic of service. Journal of Service Management 21:4, 531–548.

Rauhala, L. (1983). Ihmiskäsitys ihmistyössä. Helsinki: Gaudeamus.

Rauhala, L. (1992). Humanistinen psykologia. Helsinki: Yliopistopaino.

Rauhala, L. (1998). Ihmisen ainutlaatuisuus. Helsinki: Yliopistopaino.

Stacey, R. (2011). Strategic Management and Organizational Dynamics. The Challenge of Complexity. Gosport: Pearson Education Limited.

Stacey, R. 1992. Managing the Unknowable. Strategic Boundaries between Order and Chaos in Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Inc. HB Printing.

Stacey, R. D. & Griffin, D. (eds) (2005). A Complexity Perspective on Researching Organizations – Taking Experience Seriously. London: Routledge.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (6. uud. laitos). Helsinki: Tammi.

Innovatiivisten julkisten palvelumarkkinoiden luominen konfliktien avulla – Case Jyväskylä[1]

Paula Rossi

Johdanto

Julkisten palvelujen ja palvelumarkkinoiden kehittymisen mahdollisuus piilee julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä kansalaisten välisissä vuorovaikutussuhteissa. Vuorovaikutuksen ja sitä myötä innovatiivisten julkisten palvelujen kehittymisen tarpeesta kertovatkin julkisen sektorin toimijoiden jatkuvasti kohtaamat yhteistyövaatimukset (Durose ym. 2013; Parrado ym. 2013).

Vaikka tämän yhteistyön merkitys julkisten palvelujen kehittämisessä onkin laajasti tunnistettu, on vähemmälle huomiolle jäänyt vuorovaikutuksen toisen puolen, eli konfliktien tarkastelu. Tutkimuskirjallisuudessa konfliktit määritellään oppimisprosesseina, mutta tästä määrittelystä huolimatta konfliktit usein kuitenkin ymmärretään ilmiöinä, joita täytyy johtaa ja jopa välttää (Pehrman 2011). Tästä perinteisestä tarkastelutavasta poiketen tässä artikkelissa on omaksuttu kompleksisuusnäkökulma konflikteihin. Tavoitteena on siis kompleksisuusajattelun mukaisesti tarkastella tilanteita, joissa konflikteja koetaan johtamisen ja välttämisen tarkastelun sijaan prosesseina, joiden avulla

[1] Tämä teksti on tiivistelmä South Asian Journal of Business and Management Cases -journaalista julkaistusta artikkelista Rossi, P., Rannisto, P-H. & Stenvall, J. (2016). Creating Innovative Public Services by Fostering Conflicts. *South Asian Journal of Business and Management Cases* 5:1. 1–12.

julkisilla palveluilla on mahdollisuus kehittyä (Stacey 2011; Wall & Callister 1995).

Innovatiivisten palvelujen kehittämisessä julkisen sektorin johtajuudella on luonnollisesti oma merkityksensä. Kompleksisuusajattelun mukaisesti artikkelissa julkisjohtaminen nähdään erilaisten, keskenään ristiriitaisten toimintalogiikoiden yhteensovittamisen mahdollistajana ja rajoittajana. Mahdollisuuksien ja rajoitteiden esiin saamiseksi johtajuutta tarkastellaankin mikrotasolla käytäntöjen ja kompleksisuuden näkökulmista, kokoamalla teoreettisessa viitekehyksessä yhteen institutionaalisten logiikoiden, institutionaalisen työn ja kompleksisuuden teoreettista keskustelua (Blomgren & Waks 2015; Carroll ym. 2008; Raelin 2011; Stacey 2011).

Empiirisessä case-tutkimuksessa keskityttiin Jyväskylän kaupungissa Tikkakoskella syksyllä 2015 avatun monipalvelupisteprojektin toimijoihin. Projektin tavoitteena oli kustannustehokkuuden sekä sosiaali- sekä terveyspalvelujen prosessien parantaminen kaupungin palveluverkostoa kehittämällä. Monipalvelupisteprojektin toimijoiden kokemuksia tutkittiin tarkastelemalla tutkimuskysymystä *kuinka toimijat selviytyivät useiden, keskenään ristiriitaisten toimintalogiikoiden vaikuttaessa arjen työn käytäntöihin?*

Artikkelin lopuksi johtopäätöksissä keskustellaan siitä, millä tavoin julkisen sektorin johtajuus näytti mahdollistavan tai rajoittavan innovatiivisten julkisten palvelujen ja palvelumarkkinoiden kehittymistä tutkitussa kontekstissa. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että palvelunäkökulman, uusien toimintakäytäntöjen sekä yhteistyölle annettujen merkitysten laajempien näkökulmien huomioiminen on tarpeen julkisen sektorin johtajuudessa.

Teoreettinen viitekehys

Institutionaaliset logiikat voidaan määritellä sosiaalisesti rakentuneiksi ja historiallisiksi käyttäytymismalleiksi, jotka koostuvat materiaalisista käytännöistä, oletuksista, arvoista, uskomuksista ja säännöistä, joiden mukaan yksilöt tuottavat ja kehittävät materiaalista olemassaoloaan, organisoivat ajankäyttöään ja antavat merkityksiä sosiaaliselle todellisuudelleen (Thornton & Ocasio

2008). Institutionaalisen tutkimuksen tarkoitus onkin laajentaa ymmärrystä koskien yksilöiden ja organisaatioiden käyttäytymistä. Tässä artikkelissa institutionaalinen tutkimus tarjoaa mahdollisuuden ymmärtää paremmin johtajuuden roolia ja merkitystä kehitettäessä julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja ja näiden palvelujen markkinoita innovatiivisella tavalla. (Blomgren & Waks 2015; Thornton & Ocasio 2008.) Institutionaaliset logiikat siis vaikuttavat niihin prosesseihin, joissa ihmisten käyttäytyminen muodostuu ja muuttuu (Blomgren & Waks 2015; Reay & Hinings 2009).

Todellisuuden kompleksisesta luonteesta johtuen ihmisten käyttäytymistä ei voida tarkastella ja selittää yhden logiikan näkökulmasta – käytännössä ihmisillä on valittavinaan useita, usein keskenään ristiriitaisia toimintalogiikoita yhtäaikaisesti (Blomgren & Waks 2015; Greenwood ym. 2010; Thornton & Ocasio 2008). Monipalvelupisteprojektissa tämä yhtäaikaisten logiikoiden läsnäolo konkretisoitui tilanteessa, jossa asukkaiden, julkisten palvelujen tuottajien ja julkisen sektorin johtajien erilaisista toimintalogiikoista johtuen innovatiivisten palvelujen kehittäminen osoittautui kompleksiseksi ja hankalaksi hallita. Tästä kompleksisuudesta johtuen Smetsin ja Jarzabkowskin (2013) teoretisointi koskien institutionaalisia logiikoita, työtä ja kompleksisuutta osoittautui käytännölliseksi tavoiteltaessa ymmärrystä johtajuuden kehittämisen mahdollistavasta ja rajoittavasta roolista monipalvelupisteprojektiin liittyen.

Institutionaalisten logiikoiden, työn ja kompleksisuuden muodostaman viitekehyksen taustalla vaikuttavana perusajatuksena on, että konfliktit voivat toimia keinona kehittää julkisia palveluja. Konflikteilla tässä yhteydessä tarkoitetaan monipalvelupisteprosessista löytyneiden, keskenään erilaisten institutionaalisten logiikoiden kohtaamista. Näiden keskenään konfliktissa olevien logiikoiden kohdatessa muotoutuvilla uusilla toimintakäytännöillä, eli innovaatioilla, on mahdollisuus syntyä (Andrade, Plowman & Duchon 2008; Smets & Jarzabkowski 2013; Stacey 2011).

Smets ja Jarzabkowski (2013) argumentoivat, että institutionaalisten logiikoiden kompleksisuus ei itsessään edistä kehittymistä. Sen sijaan arjen työssä tapahtuvan toiminnan muuttuminen ja sen kautta tapahtuva julkisten palvelujen kehittyminen joko tapahtuu tai ei tapahdu niissä käytännöissä, joilla toi-

mijat pyrkivät kohtaamaan tämän kompleksisuuden ja selviytymään työstään (Smets & Jarzabkowski 2013). Tästä johtuen tutkimuksessa käsitellään Monipalvelupisteprojektissa mukana olleiden toimijoiden arjen työn tekemisen käytäntöjä lähtökohtana, jonka kautta institutionaaliset vaikutukset tulevat näkyviksi ja tutkittaviksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ristiriitaiset ja tilanteessa saatavilla olevat institutionaaliset logiikat, jotka vaikuttavat ihmisten toimintaan ja arjen työn käytäntöihin, voivat sekä rajoittaa että mahdollistaa julkisten palvelujen kehittymisen. Jotta tätä kehittymistä voidaan edistää, sekä rakenteiden että toimijoiden asioille antamien merkitysten täytyy muuttua näissä kompleksisissa tilanteissa (Friedland & Alford 1991). Sitä, millä tavoin julkisen sektorin johtajuus näytti mahdollistavan tai rajoittavan tätä kehittymistä, tarkastellaan tutkimuksen empiirisessä osiossa.

Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on kriittisen realismin periaatteita mukaileva laadullinen tapaustutkimus. Kriittinen realismi korostaa tapaustutkimuksen hyödynnettävyyttä: tutkittaessa sosiaalisia, tietyssä ajassa ja paikassa tapahtuvia ilmiöitä, on ensiarvoisen tärkeää huomioida ilmiön konteksti. Sosiaalisen maailman tapahtumat, kuten tässä monipalvelupisteiden käynnistämisprosessi, ilmenevät avoimissa systeemeissä ja vaikuttuvat useiden, usein ristiriitaisten mekanismien kautta. Tämä kompleksisuus yhdistettynä avoimien systeemien emergenttiin luonteeseen tekee mahdottomaksi irrottaa tunnistettujen empiiristen tapahtumien taustalla vaikuttavia mekanismeja siitä kontekstista, joissa mekanismit tulevat esille (Bhaskar 2014; O'Mahoney & Vincent 2014).

Tutkimuksen aineisto koostui monipalvelupisteprosessia koskevista kirjallisista dokumenteista, toimijakokousten havainnoinnista ja seitsemästä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, jotka analysoitiin teoriaohjautuvan sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2009). Monipuolisen aineiston tarkoituksena oli tunnistaa sekä käytännön mekanismeja ja niiden vaikutuk-

sia monipalvelupisteprosessissa että prosessin tavoitteena olleita suunniteltuja mekanismeja ja niiden odotettuja vaikutuksia.

Tulokset

Case Monipalvelupiste Tikkakoski

Kunnilla on lakiin kirjattu velvollisuus toimia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjinä (Kuntalaki 2§; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 4§). Johtuen julkisen sektorin taloudellisista vaikeuksista, uusien organisointi- ja tuottamistapojen löytämisestä sekä julkisten organisaatioiden sisällä että yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa on tullut entistä tärkeämpää.

Tapaustutkimuksessa keskityttiin toimijoihin, jotka monipalvelupisteprojektin kautta pyrkivät parantamaan sekä kustannustehokkuutta että sosiaali- ja terveyspalvelujen prosesseja Jyväskylässä. Jyväskylän kaupungin palvelulinjauksissa 2013–2016 ja vuoden 2014 talousarviossa linjattiin uudenlaisten monipalvelupisteiden muodostamisesta kaupungin alue- ja lähikeskuksiin, tavoitteenaan saavuttaa säästöjä erityisesti tilakustannuksissa. Palvelulinjauksissa todettiin tarve kehittää kaupungin palveluverkkoa vastaamaan tulevia muutoksia alueellisessa ja väestöllisessä kehityksessä sekä palvelurakenteissa. Monipalvelupisteisiin koostettavien palvelujen sisältö ja rakenne jätettiin määriteltäväksi alueittain perustuen jo olemassa oleviin palveluihin sekä alue- ja lähikeskusten erityispiirteisiin.

Kuitenkin palvelulinjauksissa ja monipalvelupisteselvityksessä linjattiin, että monipalvelupisteisiin keskitetään terveys-, sosiaali-, kirjasto-, nuoriso- ja vanhuspalveluja (Palvelulinjaukset 2013–2016; Selvitys monipalvelupisteistä). Monipalvelupisteiden sijainti määriteltiin myös Palvelulinjaukset-asiakirjassa: monipalvelupisteet tultaisiin sijoittamaan kaupungin omistamiin tiloihin.

Monipalvelupisteitä koskevat ja palvelulinjaukset-asiakirjassa tehdyt linjaukset määriteltiin tarkemmin Selvitys monipalvelupisteistä -raportissa. Kysei-

nen raportti muodostui eri palvelusektoreiden toimijoiden yhteistyön tuloksena ja tätä yhteistyötä organisoi Jyväskylän kaupungin Tilapalvelut-yksikkö lokakuun 2013 ja toukokuun 2014 välisenä aikana (Palvelulinjaukset 2013–2014; Selvitys monipalvelupisteistä). Palveluverkoston kehittämisen lisäksi monipalvelupisteitä koskevassa selvityksessä nostettiin esiin tarve kehittää toimintakäytäntöjä, hyödyntää uutta teknologiaa, sekä vahvistaa eri sektoreilla toimivien työntekijöiden yhteistyötä.

Monipalvelupisteet siis nähtiin uusien palvelumallien käyttöönoton mahdollistajina. Kuntalaisten ja asukkaiden näkökulmasta puolestaan monipalvelupisteiden toivottiin mahdollistavan palvelujen saatavuuden paraneminen useiden palvelujen keskittyessä samoihin tiloihin. Monipalvelupisteet nähtiin myös mahdollisuutena turvata julkisten palvelujen säilyminen kaupungin keskustan ulkopuolisilla alueilla (Selvitys monipalvelupisteistä). Aikataulullisista syistä, sekä alue- ja lähikeskusten erilaisuudesta johtuen tässä tutkimuksessa keskityttiin Tikkakosken monipalvelupisteen käynnistämisprosessin tarkasteluun.

Palvelunäkökulman tarve

Haastattelujen perusteella palvelunäkökulman puuttuminen monipalvelupisteen kehittämisprosessin aikana oli toimijoiden mielestä ilmeinen. Tämä puute näkyi esimerkiksi tilankäyttökysymyksen ja tilajärjestelyiden keskeisyyden korostumisessa prosessin perusteluna sekä prosessia koskevien päätösten tekemisen tavassa. Palvelujen tuottajilla ei ollut mahdollisuutta osallistua päätöksen tekoon. Kaikki haastatellut toimijat myös kuvailivat monipalvelupisteitä tilaksi, jonne pääasiassa kaupungin omia palveluja kootaan.

> *Mutta sillai, että oli jo päätetty niistä tiloista. Ei ollenkaan lähdetty siitä asiakkaasta ja toiminnasta ja palveluista ja tarpeesta* [...] *meille on asetettu tällanen, että teil on nyt ne tilat tossa ja that's it.*

Palvelujen tuottajien näkökulmasta kaupungin johtajien monipalvelupisteitä koskevat päätökset tapahtuivat hitaasti ja ne tehtiin säästönäkökulmasta keskittyen tilaratkaisuihin. Palvelujen tuottajat myös kokivat tämän hitaan pää-

töksentekoprosessin hankaloittaneen toimintamahdollisuuksia operationaalisella tasolla, kun päätöksiä jouduttiin odottamaan. Tämä johti tilanteeseen, jossa konkreettisia päätöksiä ja asukkaiden osallistamista palvelujen kehittämiseen ei pystytty toteuttamaan, koska toimijoilla ei ollut käytettävissä tietoa tulevista monipalvelupisteitä koskevista järjestelyistä ja niiden vaikutuksista heidän palveluihinsa. Kun perustamispäätökset viimein tulivat, itse prosessi toteutettiin kohtuullisen lyhyessä ajassa.

Vaikka tilajärjestelyillä tavoitellut kustannussäästöt prosessin perusteluina olivatkin ymmärrettävissä myös palvelujen tuottajien ja asukkaiden näkökulmasta, kritisoivat he sitä tapaa, jolla säästöjä tavoiteltiin. Samoin kritisoitiin palvelujen näkökulman puuttumista prosessista. Toimijat kokivat, että olemassa olleiden palvelujen laatutekijät olisi pitänyt ottaa huomioon, kuten myös tarpeet uudistaa ja kehittää palveluja. Sen sijaan, että prosessin aikana olisi keskusteltu siitä, mitä muita vaikutuksia monipalvelupisteillä mahdollisesti voisi olla kustannussäästöjen lisäksi, palvelut vain saatettiin yhteen.

> *Jyväskylässähän tätä monipalvelupisteprosessia ruvettiin vetämään tilat edellä, mikä on aika omituinen tapa* [naurahtaa], *mutta haluttiin tilasäästöjä ja ajateltiin, että jos laitetaan nää tilat yhteen niin siitä seuraa säästöjä ja sitten vasta ne, vasta sen jälkeen kun ruvettiin niitä neliöitä piirtämään niin ruvettiin miettii, että mitäs siel ois tarkotus tehdä niitten neliöitten sisällä.*

Tilanäkökulma toimi paitsi prosessin niin myös palvelujen tuottajien välisen yhteistyön lähtökohtana. Yhteiset tilat olivatkin olleet sekä ennen monipalvelupisteprosessia että sen aikana palveluja yhdistävä tekijä. Monipalvelupisteprosessissa tilat myös nähtiin sektorijakoisesti. Tämän jaon ei nähty tukevan uudenlaisia tapoja, joilla palvelujen tuottajat olisivat voineet yhteistyötä toteuttaa.

> *Niin mä luulen, että tää tilaratkasu on ollu se semmonen avain, joka on vieny meiät nyt siihen yhteen.*

> *Tos meidän tulevassa tilassa on tilat ehkä sillä tavalla aika sektioitu, että on tietyt tilat tietyille palveluille, et ne ei oo sillä tavalla avarat,*

> *että siellä voi olla vaikka neuvola ja kirjasto ihan yhtä tilaa, sillälailla, enemmän.*

Palvelujen tuottajien ja asukkaiden edustajien välisen yhteistyön vahvistumisessa kaupungin Strategia- ja kehittäminen -yksikön roolia korostettiin. Kun päätökset Tikkakosken monipalvelupisteen perustamisesta oli saatu, toteutettiin suunnitteluvaihe yksikön erityissuunnittelijan vetämien toimijakokousten avulla. Eri palvelujen ja asukkaiden edustajia yhteen koonneet toimijakokoukset koettiin tärkeänä työskentelytapana ja mahdollisuutena konkreettisesti vaikuttaa yhteisten tilojen kehittämiseen.

Uusien toimintakäytäntöjen tarve

Vaikka toimijakokouksia pidettiinkin välttämättömänä työskentelytapana, olivat huomiot kokouksista ristiriitaisia. Tarpeellisuuden lisäksi työskentelyssä mukana olleet toimijat korostivat tarvetta suunnitella aidosti yhteisiä palveluja. Tällainen uusien yhteistyön tekemisen tapojen tarkastelu puuttui keskusteluista kokonaan.

> [...] *mikä se on se este, mutta meil ei oo ollu oikeen semmosta yhteen kutsuvaa, me ei olla onnistuttu varmaan näissä meidän tapaamisissa vielä ruveta vetään sitä siihen asti, että ruvettais yhdessä ideoimaan, että mitäs minä voisin antaa sinulle ja ne toimijat keskenään rupeis oikeesti pohtimaan.*

Operationaalisten prosessien uudistaminen, vaikkakin mainittuna Selvitys monipalvelupisteistä -raportissa, ei edennyt käytäntöön saakka. Toimijakokousten pääasiallinen tarkoitus oli yksittäisten palvelujen esittely ja konkreettisten, sektoreittain ja palveluittain esiin nousseet tarpeet tiloja kohtaan.

> [...] *tällä hetkellä on tehty sitä, et jokainen toimija on esitelly sitä omaa palveluaan, mutta ei olla oikeen päästy siihen yhteisen tekemisen keskusteluun.*

Kuitenkin haastatteluissa ilmeni yhteistyön laajentamisen ja kehittämisen toiveita. Nämä toiveet näkyivät tarpeena käynnistää prosessi, jossa voitaisiin löytää uusia tapoja työskennellä yhdessä hyödyntäen yhteisiä tiloja.

> *Just tätä yhdessä tekemistä ja uudenlaista tekemistä sillai, että kun sinne nyt tulee niitä, vaikkapa neuvola ja sosiaalipalveluja ja teerveysasemaa, niin miten nää vois yhdessä tehdä asioita ja saada semmosta vähän kevyempää mallia kenties kehitettyä. Ja just se, että tehtäs asioita erilailla.* [...] *että just tosiaan, että se ei ois vaan sitä, mikä on sen monipalvelupisteen irvikuva, että tehdään asioita niin ku ennenkin, mutta ahtaammissa tiloissa.*

> *Mut kyllähän se jotenkin kertoo siitä, et okei, että tää sektori, tämä sektori, mut entäs se sitten oikeesti se sektorien välinen yhteistyö ja muu, niin kyl se toistaseks näyttää hyvin ohuelta. Et siellä ollaan saman kanton alla, juu, mutta* [...]

Tällaisten uusien yhdessä työskentelyn tapojen ja innovatiivisten palvelujen kehittäminen vaatisi koko julkisen organisaation sitoutumista kehittämiseen. Haastateltujen toimijoiden näkökulmasta prosessista puuttuivat tavoittee. Myöskään selkeää strategista linjausta siitä, miten ja miksi yhteistyötä tulisi tehdä, ei ollut tarjolla. Erityisesti rohkeutta kokeilla uusia tapoja tehdä työtä ja tarkastella asioita yhdessä asukkaiden kanssa peräänkuulutettiin jokaiselle organisaatiotasolle.

> *Se et asukkaat kun otettais alusta lähtien ihan siihen suunnitelutyöhön mukaan, niin vois löytyy sellasia yllättäviä toimintatapoja, mitä ei oo kerta kaikkiaan ennakoitu, kun katotaan sieltä kaupungin tavallaan lakisääteisistä tehtävistä käsin* [...] *Ja toki on siinä varmaan myöskin semmosta, että vaatii suurta rohkeutta lähtee avaamaan sitä keskustelua oikeesti, koska siinähän antaa ittensä alttiiksi arvostelulle, kaikennäköiselle ryöpytykselle, sille, että huomaa itse, ettei osaakkaan kaikkee, ei tiedäkkään kaikkee.*

Yhteistyöajattelun laajentamisen tarve

Rohkeus tarttua uusiin, toimijoiden välisiin yhteistyön tekemisen tapoihin nähtiin oleellisimpana kehitettävänä asiana julkisen sektorin johtajuudessa. Tästä johtuen haastatteluissa nousi esiin tarve muuttaa ja laajentaa merkityksiä, joita yhteistyölle annetaan. Kun yhteistyötä koskevat huomiot nyt pääosin

keskittyivät julkisen sektorien omien palveluntuottajien välisen yhteistyön tarkasteluun tilanteessa, jossa kuitenkin tarpeena olisi ollut kehittää julkisia palveluja, oli selvää, että yhteistyön käsitteen laajentamista tarvitaan, jotta innovatiivisten julkisten palvelujen luominen mahdollistuisi.

Ensinnäkin kaikki toimijat kritisoivat asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa monipalvelupisteprosessiin. Huolimatta tästä huomiosta, asukkaita sen paremmin kuin palvelujen tuottajiakaan ei pyritty osallistamaan päätöksentekovaiheessa. Asukkaiden osallistuminen keskittyi kaupungin järjestämiin asukasiltoihin, jotka pidettiin siinä vaiheessa, kun päätökset monipalvelupisteen perustamisesta oli jo tehty. Haastateltujen mukaan olisi tarvittu erityisesti asukkaiden osallistaminen aikaisemmin prosessiin sekä aitoa mahdollisuutta kehittää palveluja juuri asukkaiden tarpeista lähtöisin.

> *Puute on tässä on ollu* [...] *En tiedä, miten se voitaisiin tehdä, mutta se on semmonen hyvä haaste, ottaa asukkaat mukaan suunnitteluun ihan siellä varhaisessa vaiheessa.*

> *Ne asukkaat ois pitäny ottaa aikasemmin jo mukaan. Mut ku sekin on meille vähän sillai uutta, sitä harjotellaan tätä osallisuutta ja näin* [...] *tai meil on vieläkin se tapa, että me kumminkin tehdään aika valmista ja sitten me tarjoillaan se sille asiakkaalle tai asukkaalle. Että rohkeemmin meiän pitää ruveta niitä siinä ihan alussa, et meillä ois tämmöstä tarkotus ruveta tekemään, että katotaanko yhessä, että miltä tää vois näyttää. Kyl se meiltä vaatii semmosta uutta ajattelua.*

Kuitenkin toimijoiden välisen dialogin oli huomattu vahvistuneen prosessin aikana osoittaen julkisen sektorin halukkuutta tehdä yhteistyötä asukkaiden kanssa.

> *Kyl mä olen tunnistanu tästä keskustelusta mitä tässä tänäki keväänä näissä palavereissa on käyty ni sen, että tavallan sit et nyt matkan varrella nää virkamiehet esimerkis on oivaltaneet sen, että hei ei asukkaat olekaan tässä semmonen kapula rattaissa... jarruna kehitykselle.. vaan yhteistyökumppani ja ehkä semmonen boosteri ja oikeesti sellanen, joka haluaa tehdä yhteistyötä.*

Osallistumisen ja yhteisten tapahtumien seurauksena olikin huomattavissa, että prosessille annetut merkitykset olivat jo muuttuneet. Palvelujen tuottajat olivat huomanneet asukkaiden asenteiden muutoksen pessimistisestä enemmän optimistisiksi tulevia palveluja koskevan tiedon lisäännyttyä.

> *Ja aina kun tietoa siirtyy, se vähentää tätä, kun et tiedä niin alat kuvittelemaan asioitten olevan huonommin kuin ne todellisuudessa onkaan. Toisaalta tämä tilanne on muuttunut parempaan suuntaan siitä, mitä se ensin oli koskien terveyspalveluita, esimerkiks, ja se on hyvä asia.*

Kuitenkin kaupungin työntekijät pysyivät edelleen roolissaan, tiedon antajina, palvelujen yhteiskehittäjien sijaan. Yhteinen kehittäminen olisi voinut tarjota mahdollisuuksia uusien, asukkaiden tarpeista lähtevien ideoiden syntymiselle ja asukkaiden monipalvelupisteprosessia kohtaan kokeman vastustuksen vähentämiselle. Yhteenvetona voidaankin sanoa, että taitoja tehdä yhteistyötä asukkaiden kanssa käytännön tasolla yhä opeteltiin.

Toisekseen, erityisesti markkinoiden luomisen näkökulmasta, yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä nähtiin ainoastaan yhteisten, julkisomisteisten tilojen käytön tarjoamisena. Tämä yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön strategisen linjauksen puute vahvistettiin Selvitys monipalvelupisteistä -raportissa, jonka mukaan kaupungin omistamien tilojen käytön tulisi olla mahdollisimman tehokasta, ja että tämä tehokkuus mahdollistuu vähentämällä julkisten palvelujen käyttämää tilaa. Yksityisen sektorin palvelun tarjoajat nähtiin pelkästään tämän vapautuneen tilan potentiaalisina käyttäjinä.

> *Meillä saattais olla tyhjää tilaa siellä, se vois olla perusteltua saada yksityisiä toimijoita ja organisaatioita sinne. Ja suunnittelussa* [...] *Tikkakoskella on meidän mukana olleet asukkaiden edustajat mutta ei niinkään yksityisiä yrityksiä, me ei olla osattu saada niitä mukaan eikä me olla vielä keksitty, että miten se vois toimia.*

Vaikka julkisten sektorin palvelun tuottajat näkivät yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet, ei yksityinen sektori ollut virkamiesten näkökulmasta potentiaalinen yhteistyökumppani.

> [...] *jos mietittäis se, että ulkonen palveluntuottaja, jos niinku aattelin tossakin joku jalkahoitaja tulis noihin tiloihin, niin se olis ihan varmaan tervettä* [...] *niin se ehkä varmaan on vielä, että me ollaan niin jäykkä, julkinen organisaatio on kuitenkin vielä sen verran jäykkä, että me ei osata nähdä sitä, että mikä hyöty me kuitenkin voitais saaha ihan niinku kustannustehokkudenkin näkökulmasta siitä, että osa siit meijän toiminnasta ulkoistetaan.*

Kaupungilla ei nähty olevan myöskään työntekijöitä, halukkuutta tai käytäntöjä, joiden avulla yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa voitaisiin toteuttaa monipalvelupisteprosessissa.

> *Kyllä siinä voisi olla monia mahdollisuuksia jos aktiivisesti pidettäis niitä yllä... siellä on selkeitä rakoja, missä nää yritykset vois astua mukaan tekemään meidän kanssa, mutta meillä ei oo... kukaan ei tee sitä.*

Kuitenkin kaupungin terveyspalvelut muodostivat poikkeuksen yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön suhteen. Koska kaupunki ei ollut onnistunut rekrytoimaan lääkäreitä Tikkakosken terveysasemalle, täytyi poliitikkojen tunnistaa uusia tapoja tuottaa julkisia palveluja. Ratkaisuksi muodostui terveyspalvelujen ulkoistaminen yksityiselle yritykselle.

Yleisesti ottaen prosessissa mukana olleet palvelujen tuottajat lähestyivät yksityisen sektorin mukaan ottamista yhteistyöhön strategisen lähestymisen sijaan kokeellisesti. Haastateltavat totesivat, että uusiin yhteisiin tiloihin muuttamisen ja yhdessä toimimaan oppimisen jälkeen on mahdollista löytää uusia yhteistyökumppaneita ja tapoja tehdä työtä. Asukkaiden näkökulmasta se, kuka palvelut tuottaa, ei ollut merkityksellistä ja asukkaiden edustajat vaikuttivatkin olevan avoimempia yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa sekä löytämään sen tarjoamia mahdollisuuksia muuttaa toimintakäytäntöjä.

Tulosten yhteenvetona voidaan todeta kahden keskenään ristiriitaisen institutionaalisen logiikan olemassaolo Tikkakosken monipalvelupisteen käynnistämisprosessin toimijoilla: kaupungin kustannusperusteinen logiikka ja palveluun keskittyvä asukkaiden ja julkisten palveluntuottajien logiikka. Palvelunäkökulman, uusien toimintakäytäntöjen ja yhteistyöajattelun laajenta-

misen tarpeet, kuten aiemmin kuvattuna tässä tulokset-luvussa, nousevat esiin näiden ristiriitaisten logiikoiden kohtaamisen kompleksisuudesta.

Johtopäätökset

Monipalvelupisteiden käynnistämisprosessia tutkittiin tässä artikkelissa keskittymällä mukana olleiden toimijoiden kokemuksiin ja käytäntöihin heidän pyrkiessään selviytymään kahden ristiriitaisen toimintalogiikan aikaansaamasta kompleksisuudesta. Tapaustutkimus korosti useiden institutionaalisten logiikoiden, niiden välisten suhteiden, sekä suhteiden tarjoaminen muutoksen mahdollisuuksien tarkastelutapaa (Blomgren & Waks 2015; Greenwood ym. 2010; Thornton & Ocasio 2008). Tutkimuksen aineiston analysoinnissa oli tunnistettavissa kaksi toisistaan eroavaa institutionaalista logiikkaa. Ensimmäinen, kaupungin kustannusperusteinen ja tilajärjestelyihin keskittyvä logiikka ilmeni strategisella tasolla. Tämä logiikka oli konfliktissa toisen, julkisten palveluntuottajien ja asukkaiden palvelulähtöisen, operationaalisella tasolla ilmenneen logiikan kanssa.

Julkisen organisaation johtajilla on asemastaan johtuen mahdollisuus toimia joko toimintakäytäntöjen sekä niiden taustalla vaikuttavien institutionaalisten logiikoiden kehittymisen estäjinä tai mahdollistajina (Lawrence, Leca & Zilber 2013; Smets & Jarzabkowski 2013). Kuten käytännöt osoittivat, johtajuus kaupungin strategisella tasolla näytti toteutuvan kaupungin institutionaalisen logiikan mukaisesti ollen myös johdonmukainen strategisten linjausten ja valintojen kanssa. Tulosten perusteella vaikuttikin siltä, että julkisten palveluntuottajien toimintalogiikka oli lähempänä asukkaiden toimintalogiikkaa. Kuitenkin palveluntuottajien mahdollisuudet muuttaa käytäntöjään asukkaiden tarpeita tukeviksi oli rajoittunut heidän omassa organisaatiossaan vallitsevana olleen kustannusperusteisen logiikan seurauksena.

Julkisten palveluntuottajien ja asukkaiden logiikat olivat lähentyneet toisiaan yhdistymiseen saakka prosessin aikana, erityisesti yhteisten toimijakokousten seurauksena. Tätä yhdistymistä kuvattiin muun muassa ilmauksilla ”tuntemaan oppiminen” ja ”yhteisen kielen löytyminen”. Kuitenkin val-

litseva kaupungin logiikka säilyi ristiriitaisena (Smets & Jarzabkowski 2013). Kysymys kuuluukin – onko todella mahdollista kehittää uusia työn tekemisen tapoja ja innovatiivisia julkisia palveluja, mikäli johtajuus, toteutuneena vallitsevan logiikan kautta, ei tue tätä kehitystä?

Smetsin ja Jarzabkowskin (2013) suhteissa tapahtuvan institutionaalisen työn ja kompleksisuuden mallin mukaisesti voidaan todeta, että monipalvelupisteiden käynnistämisprosessi Tikkakoskella ei ollut vaiheessa, jossa löydettyjen, keskenään konfliktissa olleiden logiikoiden välinen suhde olisi voinut rakentua vastakkaisesta yhteensopivaksi. Arjen työssä eri logiikoiden tarjoamat ristiriitaiset työn tekemisen tavat kuitenkin ovat sitä vaikeampia ylläpitää, mitä tiiviimmin logiikoiden mukaisesti toimivat ihmiset joutuvat kohtaamaan toisensa. Näiden kohtaamisen kautta logiikoilla on mahdollisuus integroitua ja tuottaa uusia tapoja tehdä työtä ja tuottaa julkisia palveluja (Smets & Jarzabkowski 2013).

Institutionaalisten logiikoiden uudelleenrakentuminen kohti yhteensopivuutta voi ilmetä tilanteessa, jossa nykyiset käytännöt eivät enää ole riittäviä työstä selviytymiseen. Analyysin perusteella voidaankin todeta julkisten organisaatioiden kohtaamien taloudellisten vaikeuksien toimivan kriisinä, joka nostaa esiin tarpeen uudistaa julkisia palveluja ja niiden markkinoita koko organisaation tasolla. Tarve antaa terveyspalvelujen tuottaminen yksityiselle organisaatiolle Tikkakoskella toimi esimerkkinä tilanteessa, jossa uusien palveluntuottamistapojen löytäminen oli välttämätöntä. Smetsin ja Jarzabkowskin (2013) mukaisesti kyseessä oli työ-tason kriisi, jonka ratkaisu vaati uuden toimintatavan löytämisen.

Voidaan kuitenkin todeta, että niin kauan kuin vallitseva logiikka, jonka mukaisesti johtajuus ja toimijoiden käyttäytyminen tapahtuvat, säilyy ristiriitaisena, uusien toimintakäytäntöjen ilmeneminen ei ole todennäköistä tai vähintäänkin niiden muotoutuminen vie aikaa ja jää sattumanvaraiseksi. Yleisesti ottaen monipalvelupisteprosessin tapaustutkimus osoitti, että Jyväskylän kaupungissa johtajuus ei ollut vielä tilanteessa, jossa olisi aktiivisesti pyritty lähestymään ja yhdistämään konfliktissa olevia toimintalogiikoita palvelujen uusien organisoimis- ja tuottamistapojen löytämiseksi.

Lähteet

Ackroyd, S. & Karlsson, J. C. (2014). Critical Realism, Research Techniques, and Research Designs. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide. Oxford: Oxford University Press, 21–45.

Andrade, L., Plowman, D. A. & Duchon, D. (2008). Getting Past Conflict Resolution: A Complexity View of Conflict. Emergence: Complexity and Organization 10: 1, 23–38.

Bhaskar, R. (2014). Foreword. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide. Oxford: Oxford University Press, vii.

Blomgren, M. & Waks, C. (2015). Coping with Contradictions: Hybrid Professionals Managing Institutional Complexity. Journal of Professions and Organization 2:1, 78–102.

Carroll, B., Levy, L. & Richmond, D. (2008). Leadership as practice: Challenging the competency paradigm. Leadership 4:4, 363–379.

Durose, C., Mangan, C., Needham, C., Rees, J. & Hilton, M. (2013). Transforming local services through co-production. A policy review. Birmingham University. Saatavissa www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/briefing-papers/transforming-local-publicservices-co-production.pdf. Viitattu 20.6.2015.

Friedland, R. & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (eds). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 232–263.

Greenwood, R., Diaz, A. M., Li, S. X. & Lorente, J. C. (2010). The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. Organization Science, 21:2, 521–539.

Lawrence, T. B., Leca, B. & Zilber, T. B. (2013). Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. Organizational Studies 34:8, 1023–1033.

O'Mahoney, J. & Vincent, S. (2014). Critical realism as an empirical project: A beginner's guide. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). Studying organizations using critical realism. A practical guide. Oxford: Oxford University Press, 1–20.

Parrado, S., Van Ryzin, G. G., Bocaird, T. & Löffler, E. (2013). Correlates of co-production: Evidence from a five-nation study of citizens. International Public Management Journal, 16:1, 85–112. doi: 10.1080/10967494.2013.796260.

Pehrman, T. (2011). Paremmin puhumalla: Restoratiivinen sovittelu työyhteisöissä. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
Raelin, J. (2011). From leadership-as-practice to leaderful practice. Leadership 7:2, 195–211.
Reay, T. & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. Organization Studies 30:6, 629–652.
Smets, M. & Jarzabkowski, P. (2013). Reconstructing institutional complexity in practice: A relational model of institutional work and complexity. Human Relations, 66:10, 1279–1309.
Smith, C. & Elger, T. (2014). Critical realism and interviewing Subjects. In P. K. Edwards, J. O'Mahoney & S. Vincent (eds). Studying organizations using critical realism. A practical guide. Oxford: Oxford University Press, 109–131.
Stacey, R. D. (2011). Strategic management and organizational dynamics. The challenge of complexity. Gosport: Pearson Education Limited, Asford Color Press Ltd.
Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood et al. (eds). Sage handbook of organizational institutionalism. Los Angeles, CA: SAGE Publications, 99–129.
Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
Wall, J. A. & Callister, R. R. (1995). Conflict and its management. Journal of Management, 12(3), 515–558.

OSA III

Hankinnat markkinoiden muovaajina

Tulosperusteinen hankinta Suomessa

Anniina Tirronen & Pasi-Heikki Rannisto

Johdanto ja artikkelin tavoitteet

Suomalainen keskustelu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on lisääntynyt ja monipuolistunut merkittävästi. Keskustelua ei enää käydä vain juridisesta näkökulmasta tai siitä, tuottavatko palvelut julkinen vai yksityinen sektori. Diskurssista voidaan löytää muun muassa sote-uudistuksen, asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden, verkostojen, osallistamisen, osaamisen, innovaatioiden ja kumppanuuden näkökulmia (ks. mm. Hakari 2013; Junnila & Fredriksson 2012; Jäppinen 2011; Kuhmonen ym. 2013; Lith 2014; Lundström 2011; Pauni 2011; Saarelainen & Virtanen 2010; STM & VM 2015a; Tynkkynen 2013). Vähemmälle on kuitenkin jäänyt keskustelu palvelujen järjestämisen johtamisesta.

Ulkoisia palvelujen tuottajia hyödynnetään suomalaisissa kunnissa varsin laajasti osana palvelutuotantoa. Usein palvelujen hankinta liitetään tilaaja–tuottaja-asetelmaan, vaikka palveluja hankitaan laajasti myös perinteisessä toimialakohtaisen hierarkian mallissa. Palvelujen hankinnasta ja järjestämisestä onkin tullut kunnille ydintoimintaa ja keskeisistä palvelujen tilaamiseen osallistuvista ammattilaisista jo lähes oma professionsa (Glasby 2012). Kuitenkin palvelujen hankintatavat ja organisaatioiden toimintatavat palveluja hankittaessa vaihtelevat varsin laajasti eikä yhtä oikeata toimintatapaa voida tarkasti määrittää (vrt. Pauni 2011).

Verovaroin rahoitettaviin julkisiin palveluihin liittyy vahvasti poliittinen tarveharkinta, jolloin laeilla ja muilla normeilla säädellään sekä palvelujen tuottamista että niiden käyttämistä. Palvelujen ja hankintaprosessin määrit-

tely on ratkaisevaa myös lopullisen palvelun ja sen tuottamisen näkökulmasta, sillä kilpailutetut palveluntuottajat lähtökohtaisesti tuottavat vain niitä suoritteita ja palveluja, joita niiltä on tilattu. Normituksen ja tilaajan määrittelemät tarpeet sekä kilpailutusprosessin aikana tapahtuvat neuvottelut ovat merkittävämpiä palvelujen muotoutumisessa kuin palveluja saavien asiakkaiden palvelutilanteessa esiintyvät tarpeet ja toiveet (Stenvall & Airaksinen 2009). Palvelujen hankinta ja sopimusmenettelyt myös muuttuvat hankinnan elinkaaren eri vaiheissa. Usein palveluja ensimmäisen kerran hankittaessa huomio painottuu loppusuoritteen hintaan, kun puolestaan hinnoittelun erottelevuuden vähentyessä alkavat laatu ja vaikuttavuustekijät korostua (Stenvall & Rannisto 2011).

Kuntien hyvinvointipalvelujen hankinnoista suurin osa tehdään suoriteperusteisesti. Tämä tarkoittaa, että kunta hankkii palveluja tai suoritteita, jotka sen palveluista vastaava tilaaja määrittelee palvelukuvauksineen ja laatukriteereineen ennen palvelujen hankkimista. Olennaista palvelujen hankinnan onnistumiselle on tilaajan kyky ennalta määritellä palvelutarve ja varmistaa prosessi, johon hankittava ja sovitettava palvelu istutetaan. Tämä on kohtuullisen helppoa esimerkiksi rakennusprojekteissa, joissa piirustuksista voi päätellä yksittäisten toimintojen ja suoritteiden sisällön. Hyvinvointipalveluja tilattaessa asiakkaiden palvelutarpeet vaihtelevat ja muun muassa siksi suoriteperusteiseen hankintaan onkin viime aikoina kohdistettu merkittävää kritiikkiä. Suoriteperusteinen hankinta myös tietyllä tavalla standardoi hinnan, jolloin palveluja tarjoavan ammattilaisen oma harkinta ja mahdollisuus luoviin ratkaisuihin vähenevät. Kritiikkiä suoriteperusteista hankintaa kohtaan esitetäänkin sekä palveluja tuottavien ammattilaisten että asiakkaiden suunnasta (vrt. Stenvall & Rannisto 2011; Rannisto & Tienhaara 2011).

Kritiikin seurauksena on alettu keskustella siitä, millä muulla tavoin olisi mahdollista järjestää palveluja ja toteuttaa hankintoja. Yksi lähestymistapa on ns. tulosperusteinen palvelujen järjestäminen (outcomes-based commissioning). Siinä hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, jolloin tuottajille jää enemmän vapautta määritellä palvelut ja toimenpiteet, joilla tulokseen päästään. Tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä mittaa-

maan asetetaan mittarit. Tilaaja voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa tulokseen pääsemiseksi, jolloin tilaaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, miltä osin kukin tuottaja pystyy vastaamaan tulokseen pääsemisestä. Tulosperusteiseen hankintaan voidaan liittää myös tuottajalle palveluista maksaminen vasta silloin, kun tulokseen tai osatavoitteeseen on päästy (payment by results), tai muita sopimukseen liittyviä mekanismeja, jotka tukevat tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana. Tulosperusteisen hankinnan arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Laajemmin asiaa tarkasteltaessa voidaan havaita, että suoriteperusteisessa ja tulosperusteisessa hankinnassa ja niiden hyödyntämisessä on laajempi teoreettinen ero. Suoriteperusteinen hankinta toteuttaa arvolähtökohdiltaan vahvaa johtajuutta ja tuotannon tehokkuutta korostavaa New Public Management -ajattelua (NPM), kun puolestaan tulosperusteisuutta ja vaikuttavuutta painottavat hankinnan muodot perustuvat New Public Governance -ajattelulle (NPG). NPG-ajattelussa tarkastellaan pelkkien tuotosten ja suoritteiden lisäksi palveluja tuottavaa verkostoa ja palvelulla saavutettavaa asiakasvaikutusta ja tulosta (vrt. Tirronen ym. 2014).

Artikkelissa määritellään tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja selvitetään, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. Tutkimuskysymykseksi muodostuu: *miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa*. Tulosperusteinen hankinta nähdään strategisen tason hankintana ja mahdollisena vastauksena palvelujen järjestämiseen ja sen johtamiseen vaikuttavasti.

Kiinnostuksen kohteena ovat myös tulosperusteinen palvelujen järjestäminen johtamis- ja osaamiskysymyksenä sekä tulosperusteisen hankinnan yhteys innovaatioihin. Tutkittavaa ilmiötä, tulosperusteista hankintaa Suomessa, tarkastellaan analysoimalla vuonna 2015 ja vuoden 2016 tammi–maaliskuussa käynnissä olleita julkisia hankintoja. Kirjoituksen aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiirinen aineisto on koottu hankintojen sähköisestä ilmoituskanavasta HILMAsta (www.hankintailmoitukset.fi).

Hankinta rajataan tässä artikkelissa koskemaan pelkästään toimintaa, jolla julkinen hankintayksikkö hankkii palveluja ulkoisilta palveluntuottajilta kilpailuttaen tai muulla tavoin. Julkisen toimijan sisäistä hankintaa ei tarkastella, koska se ei ole samalla tavalla kilpailulainsäädännön alainen kuin ulkoinen hankinta. Lisäksi palvelusetelillä järjestettävät palvelut rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti kuntien järjestämät hyvinvointipalvelut, joiksi ymmärretään tässä kirjoituksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuksen palvelut ja työllisyyspalvelut.

Teoreettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet

Hankinta ja hankinnan prosessi

Hankinta on toimintaa, jonka puitteissa valmistellaan ja toteutetaan jonkin palvelukokonaisuuden tai tuotteen ostaminen tilaajan tai toisen toimijan käyttöön. Käytännössä hankintaa suoritetaan julkisten hankintayksiköiden omana toimintana, hankkimista varten perustettujen yhteistoimintaelinten avulla (nk. hankintarenkaat) tai hyödyntämällä hankintakonsultteja eli niin kutsuttuja brokereita hankinnan toteuttamisessa. Tällöin konsultti kilpailuttaa saadun tehtäväkokonaisuuden hankintayksikön toimeksiannosta. Brokerit voivat olla yksittäisiä konsultteja tai varta vasten rooliin perustettuja organisaatioita, kuten Tampereen Kotitori.

Perinteisen hankintayksikön tehtäväkenttä pitää sisällään muun muassa seuraavia tehtäviä (Junnila & Fredriksson 2012, 21):

1) palvelutarpeen määrittelyn
2) tilaamisen omalta tuotannolta
3) ulkoisten palveluntuottajien kilpailuttamisen ja sopimisen
4) sopimusseurantaan liittyvät tehtävät
5) eri tuottajien välisen yhteistyön organisoinnin.

Palvelujen järjestämisessä voidaan erottaa yksilötaso, operationaalinen taso ja strateginen taso. Epäselvää on, mitä palveluja tulisi järjestää milläkin tasolla. Tiedämme sangen vähän vielä strategisen hankinnan vaikutuksista verrattuna perinteisempiin tapoihin järjestää palveluja. (Glasby 2012, 248.) Hankintayksiköstä käytetään usein myös termiä tilaaja. Palvelujen järjestäminen voidaan nähdä hankintaa laajempana käsitteenä. Lithin (2014) mukaan hankintayksiköllä on kykyä määritellä ratkaistava ongelma, mutta ei välttämättä sen ratkaisua, koska hankintayksiköllä ei ole tarkkaa käsitystä kaikista mahdollisista markkinoilla olemassa olevista tai kehittyvistä ratkaisuista (Lith 2014, 84). Käsitteellä hankinta tarkoitetaan usein julkisia hankintoja eli organisaation ulkopuolelta tehtäviä hankintoja. Hankinnan käsite ei pidä sisällään oletusta suoriteperusteisuudesta tai tulosperusteisuudesta.

Euroopan unionin kilpailulainsäädännöllä on ollut keskeinen vaikutus suomalaiseen hankintalainsäädäntöön erityisesti 2000-luvun alusta alkaen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällyttäminen hankintalainsäädännön piiriin on ollut kansallinen ratkaisu. (Junnila ym. 2012, 9.) EU-hankintadirektiivejä on vuoden 2014 alussa uudistettu, ja uuden kansallisen hankintalain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2016 aikana. EU-kynnysarvot muuttuivat 1.1.2016 alkaen.

Suomessa 1.6.2007 voimaan tulleen hankintalain (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) mukaan hankintayksiköitä ovat hankintoja tekevät kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion viranomaiset, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä julkisoikeudelliset laitokset, kuten kunnalliset liikelaitokset, ja lisäksi mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainitulta hankintayksiköltä. Hankintalakia on muutettu ja uudistettu useita kertoja, viimeksi 8.4.2016.

Taulukko 1. Ulkoisen hankinnan prosessi vaiheittain keskittyen kilpailutukseen (mukaillen Lundström 2011, 44 ja 110).

Hankintaprosessin eri vaiheet
Hankinnan suunnittelu ja markkinoiden kartoitus
Hankintailmoituksen julkaiseminen
Tarjouspyynnön ja liitteiden laatiminen
Tarjouspyynnön julkaisu
Tarjousten vastaanottaminen
Tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkastaminen
Tarjousten vertailu
Hankintapäätöksen tekeminen
Sopimuksen tekeminen
Mahdollinen muutoksenhaku
Sopimuksenaikainen yhteistyö ja sopimusseuranta

Tulosperusteinen hankinta

Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä ollaan organisaation kannalta strategisella tasolla. Puhuttaessa kuntien hankintastrategioista kysymys on usein siitä, mitkä ovat organisaation tarpeet tulevaisuudessa ja mitä palveluja aiotaan tuottaa itse, mitä kuntien yhteistyönä ja mitä ostaa ulkoisilta palveluntuottajilta. Hankintastrategiasta palveluntuottajat voivat omalta osaltaan saada tietoa palvelujen järjestämisen suunnitelmista, painotuksista sekä palvelujen hankintatavoista.

Tarkasteltaessa tulosperusteista hankintaa, on havaittavissa kaksi erilaista lähestymistapaa. Yksi lähestymistapa on Isossa-Britanniassa kehitetty outcomes-based-malli (outcome(s)-based model). Toinen lähestymistapa on arvoverkkoajatteluun perustuva ns. porterilainen toimintamalli (ks. mm. Porter 2009). Tarkastelemme tätä hankintayksiköiden "lähestymistapojen" kehitystä osana muutosta, jossa julkisessa hallinnossa on siirrytty yhä voimakkaammin ns. julkisesta johtamisesta (New Public Management, NPM) kohti uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). (Ks. Tirronen ym.

2014.) Uuden julkisen hallinnan (NPG) viitekehyksessä voidaan erottaa kolme eri asioita korostavaa kehityssuuntaa – ensiksi verkostojen hallinta, toisena kuntalaisten ja kansalaisten osallistuminen sekä demokraattinen päätöksenteko ja kolmantena palvelujen asiakaslähtöisyys ja yhteistuotanto. Kehityssuunnat seuraavat ajallisesti toisiaan. (Hakari 2013, 5–6.) Näitä kaikkia kolmea suuntausta voidaan tunnistaa tulosperusteisessa hankinnassa.

Tulosperusteinen palvelujen hankinta voidaan siten nähdä osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance) ja sitä voidaan toteuttaa sekä oman tuotannon että ulkoisten palveluntuottajien sopimusohjauksessa. Tulosperusteisuus hankinnoissa muuttaa tilaajan ja tuottajan suhteita antamalla tuottajille vapautta toteutukseen ja oman toimintansa kehittämiseen. Tuloksia tarkastellaan palveluja käyttävän asiakkaan näkökulmasta, jolloin tällaiset hankinnat edellyttävät usein palveluntuottajien konsortioita, palvelujen integroimista tai alihankintaa. (Hakari 2013, 66 ja 77.)

Tulosperusteinen hankinta on käsitteenä monitulkintainen. Tulosperusteinen hankinta (outcomes-based commissioning) ymmärretään kirjoituksessa ensisijaisesti hankinnaksi, jossa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Aikaisemmin tästä näkökulmasta asiaa on lähestytty päämies-agenttiteorian avulla, jossa palveluja agentilta tilaava päämies on kiinnostunut lähinnä vain haluttavasta lopputuloksesta (Baxter ym. 2008). Kuitenkin palvelutuotannossa myös prosessi on usein merkittävä asiakkaan saaman lopputuloksen ja päämiehen tavoitteleman vaikutuksen kannalta, ja siksi päämies-agenttiteoria on tulosperusteisen hankinnan näkökulmasta liian rajautunut näkökulma. Tulosperusteisen hankinnan tutkimusta on Suomessa vielä melko vähän tehtynä ja sen voidaan katsoa olevan tutkimuskentässä uudehko suuntaus.

Tulosperusteiselle hankinnalle läheisiksi käsitteiksi eli reunakäsitteiksi ymmärretään arvoperusteinen hankinta, vaikuttavat hankinnat ja innovatiiviset hankinnat. Tulosperusteisesta tai arvoperusteisesta palvelujen järjestämisestä tai hankinnasta artikkeleita ja kirjallisuutta suomeksi löytyy vielä toistaiseksi hyvin niukalti, mikä asettaa omat haasteensa käsitteen määrittelylle. Suomen kielellä vaikuttavat hankinnat tai hankintojen vaikuttavuus ja innovatiiviset

hankinnat ovat käytetympiä käsitteitä. Sen sijaan englanninkielisiä termejä tulosperusteisella hankinnalla on useita (outcome-based commissioning, outcome-based procurement/outcomes-based commissioning, outcomes-based procurement/outcome based commissioning, outcome based procurement) samoin kuin arvoperusteisella hankinnalla (value-based purchasing, value-based procurement/values-based purchasing, values-based procurement/value based purchasing, value based procurement). (Tirronen ym. 2014.) Tässä kirjoituksessa tulosperusteisesta hankinnasta käytetään englanninkielistä termiä outcomes-based commissioning.

Tulosperusteisuus näkyy Suomessa esimerkiksi hankinnoissa sovellettavina bonus-sanktiomalleina ja palvelutasosopimuksina, joissa asetetaan mitattavat palvelutasot ja tavoiteltavat tulokset, joita tavoitellaan ja joihin palveluntuottajan on päästävä. Tulosperusteisen hankinnan soveltaminen ei edellytä, että koko palveluhankinta olisi tulosperusteinen, vaan hankinta voi pitää sisällään yhden tai useamman tulosperusteisen hankinnan elementin. Huomionarvoista on myös se, että kilpailutus on vain pienehkö osa palvelujen järjestämisen prosessia. Lisäksi suurin osa hyvinvointipalveluista Suomessa järjestetään omana tuotantona. Tulosperusteisuutta sovellettaessa palvelujen järjestämiseen tulisi myös kilpailutus tehdä tulosperusteisesti, mikäli palvelut päätetään kilpailuttaa.

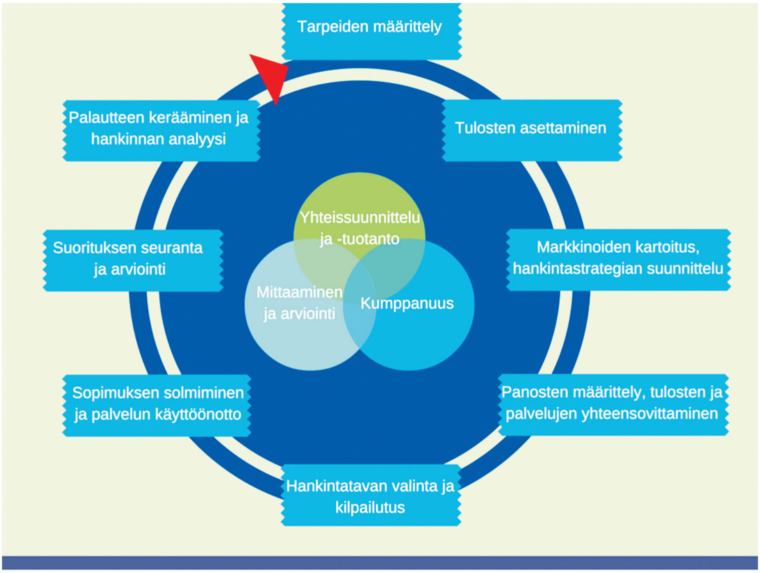
Mitattavien tavoitteiden asettaminen palvelujen järjestämiseen (commissioning) ja hankinnan (procurement) prosesseihin ei välttämättä ole helppoa, eikä siitä ole vielä pitkällistä kokemusta. Edistyneimpiä alueita tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä on työllisyysohjelmien saralta, joissa tarjoajia on pyydetty toimittamaan määriteltyjä tuloksia, kuten saatuja ja pidettyjä työpaikkoja tietyllä aikajaksolla. Tarjoajille on annettu vapautta määritellä keinot työpaikkojen saavuttamiseksi. (Willis & Bovaird 2012, 151.) Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä tulosten määrittämisen lisäksi keskeistä on palvelutarpeen arviointi (needs assessment). Valitettavasti se, mitä palveluja tuotetaan, ei välttämättä pohjaudu palvelutarpeeseen (Marshall & Hothersall 2012, 43).

Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli

Tulosperusteisessa palvelujen hankinnassa sopimus painottaa tuotoksia, laatua ja tuloksia ja vähintään osa sopimuksen hinnasta sekä mahdolliset jatkohankinnat voidaan sitoa palveluntuottajan saavutuksiin (ks. Martin 1999). Tulosperusteinen lähestymistapa hyvinvointipalvelujen hankintaan keskittyy muutokseen, joka palvelujen tuloksena tapahtuu. Tavoiteltu muutos voi olla vaikkapa palvelujen käyttäjien parempi hyvinvointi tai ikäihmisten toimintakyvyn alenemisen ennaltaehkäisy. Keskitytään palvelusta johtuviin vaikutuksiin ja tuloksiin – ei siihen, miten palvelu toimii tai mistä eri toiminnoista se koostuu. Tämä lähestymistapa muuttaa jossain määrin hankinnan prosessia. Tulosperusteisen hankinnan prosessi on usein suoriteperusteisen hankinnan prosessia työläämpi ja prosessina pitempikestoinen. Tuloksellisuus terminä pitää sisällään organisaation laadullisten pyrkimysten lisäksi myös tavoitteen saada parempaa vastinetta rahoille.

Hermeneuttisen kehän tapaan tulosperusteinen palvelujen järjestäminen etenee vaiheittain, joissa kussakin tapahtuu oppimista ja seuraavaan vaiheeseen valmistautumista. Erityisesti hyödynnettäessä neuvottelumenettelyä osana tulosperusteista hankintaa yhtäläisyys hermeneuttisen kehän ajatukseen on ilmeinen. Hermeneuttisen kehän ajatusta soveltaen jokainen hankinnan vaihe tuottaa oppimista ja valmistautumista seuraavalle vaiheelle. (Vrt. Gummesson 1991.) Joskus myös oppimisen seurauksena kehitetään edelleen aikaisemmin päätettyjä asioita. Prosessina tai pikemminkin syklinä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lähtee liikkeelle tarpeiden määrittelystä (ks. kuvio 1). Kuitenkin esimerkiksi Willis ja Bovaird (2012, 150) kuvaavat tulosperusteisen palvelujen järjestämisen syklissään ensimmäiseksi vaiheeksi tulosten määrittelyn.

Tarpeiden pohjalta edetään tulosten asettamiseen. Tämän jälkeen kartoitetaan markkinoita, jolloin saatetaan havaita joitain tarpeita määrittelyjen muuttamiselle joko täydentävään tai karsivaan suuntaan. Seuraavassa vaiheessa suunnitellaan hankinnan strategia, määritellään käytettävissä olevat panokset ja hankinnan mahdolliset muut reunaehdot sekä sovitetaan tältä pohjalta yhteen asetetut tulokset eli tavoitteet sekä palvelut. Tätä seuraa hankintatavan valinta ja palvelujen kilpailuttaminen, mikäli kyseessä on julkinen hankinta.



Kuvio 1. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli (synteesi useista eri sykleistä).

Tulosperusteisessa hankinnassa neuvottelumenettelyt ovat tyypillisiä ja vuorovaikutus palveluntuottajien kanssa on merkittävässä asemassa. Jos hankintatavaksi valitaan kilpailutus käyttäen siinä neuvottelumenettelyä, saatetaan hankinnan aikana muun muassa tarjouspyynnön kriteerejä, tavoitteita ja hankittavan palvelun sisältöjä kehittää yhdessä kilpailuun osallistuvien tarjoajien ja hankinnan suorittavan toimijan kesken. Joko osana kilpailutusprosessia tai hankinnan muissa vaiheissa olennaista on myös yhteissuunnittelu asukkaiden ja eri yhteisöjen ja mahdollisesti muiden viranomaisten kanssa. Hankintapäätöksen pohjalta solmitaan sopimus tai sopimukset palvelujen tuottamisesta, mikäli valittavia palveluntuottajia on useita, ja käynnistetään palvelu. Palvelujen käyttöönottoa kuvataan harvoin hankinnan sykleissä omana vaiheenaan, vaikka se edellyttää yleensä toimenpiteitä myös hankkivalta organisaatiolta. Sopimuskaudella sopimusta seurataan ja hankittujen palvelujen vaikutuksia ja tavoitteisiin pääsemistä sekä palvelujen tuotantotapaa arvioidaan. Palveluista

kerätään palautetta ja koko hankintaa analysoidaan eri näkökulmista. Palvelujen järjestämisen prosessia arvioidaan myös oppimisen kannalta, jolloin valmistaudutaan tulevaisuudessa eteen tuleviin hankintoihin. Hermeneuttinen kehä alkaa näin alusta uudessa tulosperusteisessa hankinnassa.

Mittaaminen, arviointi ja kumppanuus ovat keskeisessä asemassa läpi koko palvelujen järjestämisen prosessin. Yhteissuunnittelun lisäksi pyritään yhteistuotantoon tuottajien, asiakkaiden ja heidän läheistensä ja eri yhteisöjen kanssa. (Vrt. esimerkiksi Slay & Penny 2014, 18.) Hankinnassa tulisi huomioida myös se, että palvelun tuottajalla tulee olla mahdollisuus joustavasti muuttaa, korjata tai parantaa palveluprosessejaan tavoiteltavan tuloksen mahdollistamiseksi asiakkaan tarpeen tai olosuhteiden muuttuessa.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ei sinällään edellytä kilpailutusta, mutta kuvion 1 synteesissä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykleistä on kilpailutus mukana. Artikkelin keskittyessä julkisiin hankintoihin, on kilpailutus normaali käytäntö hankittaessa ulkoisesti tuotettuja palveluja. Hankinnan sykli muistuttaa oppimisen sykliä ja etenee jatkuvasti oppien hermeneuttisen kehän tavoin (Gummesson 1991). Grounded theory eroaa hermeneuttisesta kehästä esimerkiksi siinä, että hermeneuttisen kehän menetelmä lähtee esiymmärryksestä ja jatkuvasta kehittymisestä. Hermeneuttinen kehä jatkuvasti oppivana ja uudistuvana oppimisen ja tutkimisen menetelmänä mahdollistaa myös tutkimusasetelman ja aineiston keräämisen ja täydentämisen sekä jatkuvan tutkimuksen aikaisen kehittymisen, kun puolestaan grounded theory (mm. Glaser 1992; Strauss & Gorbin 1990) tarkastelee tutkimusasetelmassa valittua ja kerättyä aineistoa ja etsii aineistosta teemoja mahdollisimman vapaana aikaisemmista ennakkokäsityksistä.

Tulosperusteinen hankinta uusien ratkaisujen mahdollistajana

Suomessa on käyty paljon keskustelua innovatiivisista hankinnoista julkisten hankintojen yhteydessä. Innovatiivisilla hankinnoilla tarkoitetaan menettelyjä, joilla pyritään kehittämään ja parantamaan hankinnan kohdetta eli hankittavaa palvelua jokaisen hankinnan yhteydessä. (Pauni 2011, 74.) Lith (2014)

on huolissaan julkisten hankintojen osalta siitä, että niissä painotetaan olemassa olevaa osaamista, hintaa ja hinnoitteluperusteita eikä niinkään uusien toimintatapojen kehittämistä ja soveltamista. Julkisissa hankinnoissa asiakaslähtöisyydellä, palveluhalulla, joustavuudella ja paikallisen toimintaympäristön tuntemuksella ei tällä hetkellä ole suurta painoarvoa. Uusien menetelmien kehittäminen ja kokeilu ovat keskeisiä julkisen sektorin ja tarjoajien toiminnan kehitykselle – ja innovatiiviset hankinnat on yksi väline tähän kehitystyöhön. (Lith 2014, 83.)

Palvelujen määrittely kunnan tarjouspyynnöissä voidaan nähdä ahtaaksi kehykseksi palveluinnovaatioiden kehittämiselle (Valkama 2004, 334). Tulosperusteisessa hankinnassa tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan siten, että palveluja ei välttämättä määritellä tarjouspyynnössä, vaan tarjouspyynnössä määritellään tavoiteltavat tulokset. Tarjoajat ja palvelujen käyttäjät pohtivat ja suunnittelevat yhdessä hankintayksikön kanssa, millä keinoin tuloksiin päästään. Tulosperusteisen hankinnan voidaan ajatella mahdollistavan tätä kautta innovaatiot.

Palveluntuottajilta voidaan edellyttää parempaa tehokkuutta, uudistumiskykyä ja joustavuutta vastata erilaistuviin palvelutarpeisiin, jos niille annetaan enemmän vapautta päättää toimeenpanosta. Tällöin kontrolli kohdistuu ensisijaisesti toiminnan aikaansaannoksiin ja vaikutuksiin. (Junnila ym. 2012, 76.) Tulosperusteisen hankinnan voidaan ajatella mahdollistavan uusia ratkaisuja, sillä siinä hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohdetta tulosten kautta antaen enemmän vapautta tarjoajille ja palvelujen käyttäjille vaikuttaa palvelujen sisältöihin.

Julkisesta hankinnasta on tulossa keskeinen elementti Euroopan unionin innovaatiopolitiikassa (Rolfstam 2009, 350). Suomessa uusien innovaatioiden edistäminen julkisten hankintojen tavoitteissa on vielä ollut vähäistä. Kehittymishaasteena voidaan nähdä kumppanuus- ja hankintaosaaminen sekä kyky johtaa hankintoja visioiden ja tavoitteiden kautta. Usein innovatiivisten hankintojen taustalla on hyvä vuoropuhelu tuottajien ja asiakkaiden kanssa. Eri osapuolten välinen ymmärrys on tärkeää, kun ollaan luomassa uutta. (TEM 2012, 12–13.) Innovatiivista hankintaa ja samalla tulosperusteista hankintaa

katalysoivat muun muassa kansalliset rahoitusinstrumentit, kuten Tekesin Huippuostajat-ohjelma.

Innovaatiokeskustelussa ovat nousseet esiin myös avoimuus, asiakkaiden roolin painottuminen ja verkostojen kasvava merkitys. Avaamalla julkisten hankintojen kehittämistä käyttäjille tai kuluttajille paranevat mahdollisuudet palveluinnovaatioiden syntymiseen merkittävästi. Kunnilla on paitsi perinteisempi innovaatiotoiminnan mahdollistajan rooli, myös soveltajan ja käyttäjän rooli julkisten hankintojen ja palveluinnovaatioiden kautta, sekä lisäksi kehittäjän rooli kunnan toimiessa osana innovaatioympäristöjä. Uudet roolit innostavat kuntia innovatiivisiin julkisiin hankintoihin ja etsimään yhdessä yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa tuoreita toimintamalleja palvelujen tuottamiseen avoimen innovaatiotoiminnan avulla. Palvelujen järjestämisessä sopimukset ja erilaiset yhteistyöjärjestelyt lisääntyvät, ja kunnat muuttuvat verkostokunniksi. (Jäppinen 2011.) Ymmärrys julkisten hankintojen roolista innovaatioiden edistäjänä on vahvistunut viime vuosina, mikä näkyy esimerkiksi EU-tason ja kansallisen tason erilaisten innovatiivisten hankintojen rahoitusinstrumenttien lisääntymisenä.

Tulosperusteisen hankinnan vaikutuksia johtamiseen ja osaamiseen

Palvelujen järjestämisen ja hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille tulosperusteisuus asettaa haasteita. Mikäli tulosperusteista hankintaa tavoitellaan sovellettavan sekä ulkoa että omalta tuotannolta hankittaviin palveluihin, vaatii se organisaatiolta jonkinasteista tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tuotanto-organisaatio voidaan tosin organisoida arvoperusteisesti ja palvelujen tuottamista johtaa arvoperusteisesti ilman tilaajaa samassa organisaatiossa. Suomesta Terveystalo on mukana kehittämässä arvoperusteisen sairaalan (value-based hospital) toimintamallia (ks. Hansson ym. 2014).

Palvelujen järjestämisessä onnistuminen on erittäin merkityksellistä, ja odotukset palvelujen järjestämistä kohtaan ovat myös Suomessa suuret. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät kuntakentällä kuitenkaan näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen hankintaa. Hankintaprosessissa on-

nistuminen on riippuvainen pitkälti ostavasta organisaatiosta eli tilaajasta (Lonsdale 2012, 105). Sovellettaessa monituottajamallia ja verkostomaista toimintatapaa korostuvat toiminnan yhdessä kehittämisen tärkeys ja säännöllinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä. Palveluja järjestävän tahon tulisi mahdollistaa oman tuotannon ja ulkoisten palveluntuottajien välinen yhteistyö osana kokonaisuuden johtamista. Toimivat palvelut ja hoitoketjut edellyttävät tiedonvaihtoa ja yhteistyötä monituottajamallin eri tasoilla. (Junnila & Fredriksson 2012, 19–20.)

Ilona Lundström (2011, 190) on väitöskirjassaan arvioinut, että poliittinen ohjaus palveluhankinnoissa on kohdistunut liiaksi hankintojen yksityiskohtiin, ei palveluhankintojen ohjaamiseen ja strategisiin kysymyksiin. Tulosperusteisessa hankinnassa tavoitteet ulotetaan koskemaan hankintaa. Hankinnan tavoitteet voidaan jaotella 1) strategisiksi tavoitteiksi, kuten ulkoistamiseen liittyvät tavoitteet 2) hankintaan liittyviksi eli yksittäiselle hankinnalle asetettaviksi tavoitteiksi 3) hankinnan sisäisiksi eli tuotekohtaisiksi tavoitteiksi (Junnila ym. 2012, 124–125). Avoimella, verkostoja hyödyntävällä toimintatavalla monet hankintaprosessin karikot ovat väistettävissä. Kumppanuudet korostuvat ja ”hallinnan verkostojen” rooli painottuu. (Lundström 2011, 195 ja 197.) Tulosperusteinen hankinta edellyttää uudenlaista hankintaosaamista ja myös erilaisten hankintatapojen ja -käytäntöjen kokeilemista.

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen on pohjautunut hyvin pitkälle tuotanto- ja talouslähtöiseen ajatteluun. Palvelujen järjestämisen sekä tuotannon tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä mittareita on vielä syytä kehittää. (Stenvall & Virtanen 2012, 35.)

Jotta palvelujen järjestämisen johtamisessa voitaisiin tehdä muutoksia, esimerkiksi soveltaakseen kattavammin tulosperusteista hankintaa, on johtamisen lisäksi tunnistettava ja tunnustettava organisaatiokulttuurin vaikutus. Organisaatiokulttuuriteorian mukaan organisaatio on avoin systeemi ja monella tavalla riippuvainen ympäristöstään. Organisaation menestys riippuu paljolti sen vuorovaikutuksesta toimintaympäristönsä kanssa ja siitä, miten organisaatio hyödyntää ulkopuolelta tulevat mahdollisuudet. Organisaatiokulttuuriteoria tuo näkyväksi asioita, kuten totuttuja tapoja ja uskomuksia, joihin

organisaatiossa kannattaa kiinnittää huomiota muutoksessa, jotta organisaatiokulttuuria voitaisiin hallita. (Ks. esim. Virtanen & Stenvall 2014, 71–73.)

Kunnat hankkijoina ja tulosperusteisen hankinnan soveltajina

Suomessa palvelujen järjestäminen ja hankinta ovat murroksessa. Hankintojen merkitys ei pelkästään palvelujen järjestämisen tapana, vaan myös kuntien, kuntayhtymien ja muun julkisen sektorin strategioiden toteuttajina on tunnistettu, ja sitä kautta hankintoihin ja laajemmin palvelujen järjestämiseen halutaan tavoitteellisuutta. Hankinnoilla nähdään olevan myös roolia innovatiivisuuden ja elinkeinopolitiikan edistäjänä. Palveluja pyritään järjestämään tarvelähtöisesti ja asiakasvaikuttavasti.

Kunnan perustehtävänä on palvelujen järjestäminen kuntalaisille. Palvelut tuotetaan joko itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta, ulkopuolisilta tuottajilta, kuten yrityksiltä tai yhdistyksiltä. Hallitus ohjaa monin tavoin kuntien toimintaa, mutta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa ratkaisut palvelutuotannosta tehdään viime kädessä kunnissa (Hyvärinen & Lith 2008, 28). Samoin kunnissa tehdään myös ratkaisut siitä, millä tavoin palveluja hankitaan. Julkisten hankintojen arvo Suomessa vuositasolla on HILMAssa vuonna 2014 julkaistujen hankintailmoitusten perusteella noin 32 miljardia euroa. Hankinnat painottuvat palveluhankintoihin. (HILMA 2015.) Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevan uudistuksen, niin kutsutun sote-uudistuksen, myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun on suunniteltu siirtyvän nykyisiä kuntia suuremmille yksiköille.

Keskeinen ero palvelujen järjestämisessä ja palvelutuotannon ohjaamisessa on sopimusohjauksen ja hierarkkisen toimintatavan välillä. Palvelujen ulkoisen hankinnan voidaan katsoa kuuluvan organisaation toimintamallista riippumatta sopimusohjauksen piiriin. Sopimusohjauksen toimintatavat ja kilpailuttamisen yhteydessä määritellyt tekijät ratkaisevat osaltaan palvelujen hankintaan liittyvät prosessit ja tavoitteet eli sen, millainen painoarvo laitetaan hinnalle, palvelujen laadulle, palvelun tuottamiseen liittyville tekijöille,

loppusuoritteille tai palveluista seuraaville vaikutuksille (vrt. Stenvall & Rannisto 2011).

Noin 20 %:ssa suomalaisista kunnista sovelletaan tilaaja–tuottaja-toimintatapaa sekä kunnan sisäisen että ulkoisen palvelutuotannon hallinnon järjestämisen periaatteena. Molemmissa tapauksissa eriytetään tilaaja ja tuottajat toisistaan perustamalla erillinen tilaajatoimi ja toimintaa ohjataan sopimuksin. Erona on, että ulkoisilta tuottajilta hankittaessa palvelujen tilaamista ohjaa hankintalainsäädäntö, joka ei koske sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Omalta palvelutuotannolta palveluja tilataan sopimuksin ilman kilpailutusta. (Junnila ym. 2012, 7.) Useampi kunta on tosin päättänyt luopua sisäisestä tilaaja–tuottaja-mallista. Kolmas vaihtoehto on palvelujen järjestäminen palvelusetelillä. Suomessa palvelusetelituottajina voivat toimia vain yksityiset palveluntuottajat. Henkilökohtaista budjettia on Suomessa jonkin verran pilotoitu.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa tilaajan tehtävänkuvaan kuuluu palvelutarpeen määrittely, kilpailuttaminen ja hankinta, sopiminen ja valvonta. Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan ei ole tutkimuksellista näyttöä siitä, että kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa olisi kuntien perinteistä tulosohjausta parempi tai huonompi toimintatapa. Sosiaali- ja terveyspalveluja kunnat hankkivat kuntalaiselle eli kolmannelle osapuolelle, jonka vaikutusmahdollisuudet palveluun saattavat olla vähäiset. Palvelujen järjestämisen keskiössä tulee olla kuntalaisten palvelutarpeet. (Junnila & Fredriksson 2012, 5, 7 ja 17–18.) Jaon tilaajaan ja tuottajaan on tarkoitus parantaa palvelujen tuloksellisuutta, mutta mallin soveltaminen ei ole tuloksellisuuden tae. Sopimuksellisuus muodostaa ikään kuin toiminnanohjauksen viitekehyksen, mutta tuloksellisuus edellyttää myös tavoitteellista johtamiskulttuuria. Saarelaisen ja Virtasen (2010) mukaan sopimusohjaus on uuden julkisen johtamisen (NPM) opin mukaista, ja siinä toiminta pohjautuu sopimuksellisuuteen ja kumppanuuteen tilaajan ja tuottajan välillä. Sopimuksellisuudella pyritään julkisen sektorin parempaan tuloksellisuuteen. (Saarelainen & Virtanen 2010, 135–136 ja 142.)

Kunnilla hankintayksikköinä ja yksityisillä palveluntuottajilla on erilaisia käsityksiä kumppanuudesta ja yhteistyöstä. Kunnat näkevät useammin yksi-

tyiset palveluntuottajat kumppaneina kuin toisinpäin. Säännölliset kunnan ja yksityisten tuottajien tapaamiset ja sopimusseurantaneuvottelut sekä alustan muodostaminen palvelujen yhteiselle kehittämiselle voivat luoda edellytyksiä paremmalle kumppanuudelle. (Tynkkynen 2013, 100 ja 105.)

Osa kunnista toteuttaa ulkoiset hankinnat kunkin yksikön omana työnä, osalla on keskitetty hankintatoimi ja osa hankinnoista tehdään kuntien yhteishankintoina. Hankinnan kohde määrittelee hankintaprosessia. (Kuhmonen ym. 2013, 5.) Palveluja hankitaan usein erilaisten suoritteiden, kuten käyntien, paikkojen tai vuorokausien, perusteella. Kunnan hankkijat määrittelevät palvelut, jotka hankitaan, palvelukuvauksineen, laatukriteereineen ja volyymeineen. Kuntien palvelustrategioissa tai vastaavissa palvelujen järjestämistä ohjaavissa strategisen tason asiakirjoissa määritellään tavallisesti omalta tuotannolta ja ulkoisilta tuottajilta hankittavat palvelut. Samoin strategioissa asetetaan palvelujen järjestämiselle tavoitteita, esimerkiksi vanhuspalveluissa kotona asumisen tukeminen ja pitkäaikaisen laitoshoidon vähentäminen. Tilaaja–tuottaja-mallissa tilaaja voi asettaa myös omalta tuotannolta palveluja tilatessaan hankinnalle tavoitteita, jotka johdetaan strategiasta. Tavoitteita voidaan asettaa myös palvelu- tai tuotekohtaisesti. Tulosperusteista hankintaa voidaan soveltaa sekä julkisen sektorin ulkoisissa että sisäisissä hankinnoissa.

Tuomas Kuhmonen ym. (2013) tutkivat kuntien hankintoja elinvoiman johtamisen välineenä ja löysivät elinvoimajohtamista palvelevista kuntien hankintatoimista seuraavia ominaispiirteitä:

1) hankinnat perustuvat ennakoituun tarpeeseen ja pitkäjänteiseen strategiseen suunnitteluun
2) oman tuotannon asema selvitetään osana hankintojen suunnittelua
3) hankintaprosessissa tavoitellaan kustannustehokkuutta tai vaikuttavaa hankintaa, mikä pitää sisällään kannusteet ja seurannan.

Kustannustehokkuuteen tähtäävät hankinnat ovat *perushankintoja* ja vaikuttavuuteen pyrkivät *kehittäviä palveluhankintoja*. (Kuhmonen ym. 2013, 26–27.) ”Kuntalaisen paras ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen ovat vahvasti esillä kuntien palvelustrategioiden yleisenä tavoitteena.” Tämä ei kuitenkaan ole vielä näkynyt käytännön toimissa juurikaan. (Junnila & Fredriksson 2012,

16.) Strateginen hankinta ja tulosperusteinen hankinta sen välineenä voidaan yhdistää myös organisaation omia tavoitteita ylemmäs, kuten kansallisen tason tavoitteisiin.

Aineisto ja menetelmät

Aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiiristä aineistoa kirjoituksen toteuttamiseksi on haettu julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava HILMAsta (www.hankintailmoitukset.fi).

Taulukko 2. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset palveluhankinnat Suomessa vuosina 2004–2014 (SVT 2016).

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €
4,6	4,9	5,3	5,8	6,6	7,3	8,0	8,8	9,3	9,8	9,9

Julkisten hankintojen HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistiin vuonna 2014 varsinaisia hankintailmoituksia yhteensä 18 064 kappaletta. Eniten ilmoituksia tehtiin palvelujen hankinnasta, yhteensä 8 025 kappaletta. Kunnat ja kuntayhtymät ovat hankintayksiköistä suurin ilmoittajaryhmä, ja ne ilmoittivat hankinnasta vuonna 2014 yhteensä 9 271 kertaa. Valtion viranomaiset ja liikelaitokset ilmoittivat hankinnasta 1 881 kertaa vuonna 2014 ja muut hankintayksiköt tekivät yhteensä 6 912 ilmoitusta. (HILMA 2015.) Suurimman osan palveluista kunnat ja kuntayhtymät tuottavat kuitenkin edelleen itse.

Tietokannasta haettiin julkisia hankintoja aikarajauksilla 1.1.2015–31.12.2015 ja 1.1.2016–31.3.2016 seuraavilla CPV[1]-koodeilla:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveyspalvelut
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut

[1] CPV (Common Procurement Vocabulary) on EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä.

- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut
- 79600000-0, työhönottopalvelut.

Julkisten hankintojen ilmoituksia löytyi vuoden 2015 osalta näillä rajauksilla yhteensä 140 ilmoitusta, jotka jakautuivat CPV-luokittain seuraavasti:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveyspalvelut, 92 kpl
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut, 23 kpl
- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, 7 kpl
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 13 kpl
- 79600000-0, työhönottopalvelut, 5 kpl.

Julkisten hankintojen ilmoituksia löytyi aikarajauksen 1.1.2016–31.3.2016 osalta yhteensä 225 ilmoitusta, jotka jakautuivat CPV-luokittain seuraavasti:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveyspalvelut, 117 kpl
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut, 17 kpl
- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, 8 kpl
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 75 kpl
- 79600000-0, työhönottopalvelut, 8 kpl.

Osa ilmoituksista koski samaa hankintaa kyseessä olevan julkisen hankinnan eri vaiheissa. Haut kohdistuivat hankintailmoituksiin, joihin oli mahdollisuus osallistua eli määräaikaa oli vielä jäljellä. Ennakkoilmoitukset ovat voimassa 12 kuukautta julkaisupäivästä lukien, suorahankintaa koskevat ilmoitukset kuusi kuukautta ja jälki-ilmoitukset kolme kuukautta.[2]

Haut tehtiin HILMA-tietokannasta vuoden 2015 ilmoitusten osalta 10.2.2016 ja vuoden 2016 ilmoitusten osalta 24.4.2016 ja sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta 27.4.2016. Suurimmassa osassa valittuja hankintailmoituksia

---

2 HILMA-tietokannan hakuohje https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/hakuohje/.

hankintayksikkönä oli kunta tai kuntayhtymä. Aineistossa korostuivat vuoden 2015 osalta ennakkoilmoitukset hakuajankohdasta johtuen ja ennakkoilmoitusten pisimmän voimassaoloajan vuoksi.

Aineiston analyysi on toteutettu teoriaohjaavasti. Aikaisemman teorian ja käsitteistön pohjalta on koottu teoria- ja käsitepohjainen analyysirunko sisällönanalyysiä varten. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin sisällönanalyysia, jota ohjasi tutkimuksen viitekehys ja analyysia varten koottu analyysirunko. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Hankintailmoitukset, joita oli yhteensä 365 kappaletta, käytiin läpi ja niistä valittiin vuoden 2015 osalta 11 kappaletta ja aikavälin 1.1.2016–31.3.2016 osalta 17 kappaletta tarkempaan tarkasteluun. Valinta toteutettiin relevanssin perusteella, eli tarkastellen hankintailmoituksista löytyviä tulosperusteisuuteen viittaavia termejä ja ilmoitusten vastaamista tutkimuksen viitekehykseen. Muutamassa hankintailmoituksessa mainittiin myös suoraan tulosperusteisuus.

Tämän jälkeen aineisto ryhmiteltiin poimittujen pelkistettyjen ilmausten pohjalta analyysirungon mukaisiin luokkiin. Analyysirunkoa täydennettiin analyysin edetessä kolmella uudella alaluokalla ja luokkia myös yhdisteltiin. Yläluokat (4 kpl) muotoutuivat analyysin aikana verrattuna alkuperäiseen analyysirunkoon. Tutkimusote oli kuvaileva ja ymmärtävä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Aineistoa analysointiin sisällönanalyysin avulla ja peilattiin luotua analyysirunkoa vasten. Analyysin tuloksena saatiin kuvaus niistä tulosperusteisen hankinnan elementeistä, joita hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa sovellettiin määriteltynä ajanjaksona.

Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä

HILMA-tietokannasta kootun aineiston analysoinnin perusteella voidaan suomalaisessa hyvinvointipalvelujen hankinnassa havaita seuraavia tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä (taulukko 3).

Taulukko 3. Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä.

Koko hankintaan liittyvät elementit
1) Hankinnassa panoksien ja prosessien sijaan tuotosten, laadun ja tulosten painotus
2) Tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus
3) Pyrkimys suoriteperusteisesta hankinnasta vaikuttavuusperusteiseen hankintaan
4) Kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan
Sopimuskauteen liittyvät elementit
1) Tavoitetasosopimukset (service level agreements)
2) Pitkäjänteisyys hankinnoissa, mikä ilmenee yleensä pitkinä sopimuskausina
3) Lisä- tai jatkohankintojen kytkeminen palveluntuottajan palvelukykyyn ja saavutuksiin
4) Bonus-sanktiomallit, jotka tosin voivat olla kytköksissä suoritteisiin
5) Selkeästi määritellyt tavoitteet ja aikajänteet
6) Tuotosten, laadun ja tulosten seurantaan ja mittaamiseen panostus
7) Maksettavan hinnan perustuminen kokonaan tai osittain tuloksiin
Asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit
1) Markkinoiden kartoitus
2) Sosiaalisten kriteerien käyttö
3) Hankinnan pohjaksi palvelutarpeiden määrittely
4) Arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle
5) Hankittavan palvelun muuntautuminen muuttuviin tarpeisiin
Kumppanuuteen liittyvät elementit
1) Avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut
2) Pyrkimys kumppanuuteen ja allianssimallin soveltaminen
3) Palveluntuottajien ja asiakkaiden tai kokemusasiantuntijoiden sekä kuntalaisten osallistaminen hankintaan
4) Monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa

Nämä edellä olevassa taulukossa neljään yläluokkaan – koko hankintaan liittyvät elementit, sopimuskauteen liittyvät elementit, asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit ja kumppanuuteen liittyvät elementit – jaetut 20 alaluokkaa ovat aineiston perusteella havaitsemiamme tulosperusteisen hankinnan soveltamisen tunnusmerkkejä järjestettäessä hyvinvointipalveluja Suomessa. Monissa hankinnoissa on mukana tulosperusteisuuden elementtejä, mutta läpikäymiämme hankintoja ei kauttaaltaan voi kutsua tulosperusteisiksi. Suurin osa aineistoon kuuluvista hankinnoista oli suoriteperusteisia.

Analyysin tuloksena voidaankin todeta, että alle 10 prosentissa aineiston hankintailmoituksista oli havaittavissa tulosperusteisuutta.

Useimmin esiintyviä piirteitä olivat kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut, tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus, palveluntuottajien ja asiakkaiden – yleensä palveluntuottajien – osallistaminen hankintaan, arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle sekä markkinoiden kartoitus. Myös bonus-sanktiomalleja esiintyi usein, mutta mallit olivat osassa hankintoja kytköksissä tulosten sijaan suoritteisiin. Harvimmin esiintyviä piirteitä aineistossa olivat tavoitetasosopimukset, pitkäjänteisyys hankinnoissa, lisä- ja jatkohankintojen (optiot ja optiokaudet) kytkeminen palveluntuottajan onnistumiseen ja sosiaalisten kriteerien käyttö. Käytettyinä hankintamenettelyinä korostuivat neuvottelumenettelyt. Tulosperusteiseen hankintaan näyttää kytkeytyvän Suomessakin tiiviisti yhdessä kehittäminen ja pyrkimys innovatiivisiin hankintoihin. Palvelumuotoilua ja yhteistuotantoa sovelletaan kuntien hankinnoissa aikaisempaa enemmän.

Tulosperusteisen hankinnan soveltaminen siirtää määrittelyvaltaa palvelujen järjestäjiltä tuottajille ja asiakkaille. Tämä edellyttää muutosta hankintakäytännöissä sekä hankkijoiden osaamisessa ja asenteissa, mikä tekee tulosperusteisen hankinnan soveltamisesta johtamis- ja osaamiskysymyksen. Tulosperusteisen hankinnan onnistumisen mittarina käytettävä palveluja käyttäville asiakkaille tuotettava lisäarvo – tai pikemminkin sen tavoittelu – näkyi aineistossa hyvin. Lisäksi arvoa halutaan luoda myös ympäröivälle yhteisölle tai laajemminkin, mikä näkyi muun muassa sosiaalisten kriteerien käyttönä. Näyttää siltä, että hankkijat ovat oivaltaneet ja oivaltamassa, että vuorovaikutus ja tavoitteellisuus ovat avaimia palvelujen järjestämisessä onnistumiseen. Aineistosta nousi myös selkeästi tuottajien palkitsemiseen liittyviä erilaisia elementtejä. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä aivan keskeinen palvelutarpeiden määrittely näkyi aineistossa oletettua heikommin, mutta se saattoi johtua aineiston luonteesta.

Johtopäätökset ja keskustelua

Tulosperusteisuus palvelujen järjestämisessä nähdään tässä kirjoituksessa osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance), jossa korostuvat asiakaslähtöisyys, verkostot, vuorovaikutteisuus ja yhteistuotanto. Yhteys New Public Managementiin löytyy tulosorientoituneisuuden kautta, mutta muutoin yhtymäkohtia on vähemmän NPM:n ja tulosperusteisen hankinnan välillä. Tulosperusteisen hankinnan onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Palvelujen järjestäminen tulosperusteisesti muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja, mikä vaatii vielä opettelua ja totuttelua. Määrittelyvaltaa siirtyy hankkivalta taholta palveluntuottajille ja asiakkaille. Hankintaprosesseista tulee myös aikaisempaa työläämpiä ja ne vievät siten myös todennäköisesti aiempaa enemmän aikaa ja ovat siten prosesseina pitempiä. Tulosperusteinen hankinta voidaan nähdä innovatiivisena hankintana ja se soveltuu erityisesti palvelujen hankintaan, jolla tavoitellaan uusia ratkaisuja ja lisäarvoa paitsi palvelujen käyttäjälle myös hankkivalle organisaatiolle sekä mahdollisesti myös ympäröivälle yhteisölle. Tulosperusteisella hankinnalla voidaan tavoitella myös laajempaa vaikuttavuutta esimerkiksi käyttämällä hankinnassa sosiaalisia kriteerejä. Hankkijoilta edellytetään uudenlaista hankintaosaamista ja innovatiivisten hankintatapojen käyttöä, tuottajilta innovatiivisuutta ja sitoutumista pitkään hankintaprosessiin. Uudet tavat edellyttävät myös rohkeutta kokeilla ja ottaa riskejä. Tulosperusteinen hankinta haastaa palvelujen järjestämisen johtamista. Kuten kaikessa palvelujen järjestämisessä, kaikkein merkittävintä on palvelutoiminta sopimuskaudella. Muuttuko se todella tulosperusteisen hankinnan myötä? Muutos edellyttää muutoksen ja verkostojen johtamista.

Mahdollisesti tulevaisuudessa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen lähestymistavalla on soveltamisarvoa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ns. sote-uudistuksen myötä, jossa tarkoitus on jalkauttaa valtakunnan tason strategisia tavoitteita koko Suomen sote-palvelujen järjestämiseen ja tuotantoon. Tosin näyttää siltä, ettei maakunnilla ole läheskään siinä määrin

liikkumavapautta järjestää palveluja kuin nyt kunnilla on. Palvelujen järjestäjinä toimivien maakuntien tulisi noudattaa valtioneuvoston järjestämispäätöstä. Järjestämispäätöksen valmisteluun osallistuisi asiantuntijana alueiden yhteishankintayksikkö. Sote-uudistus on kytketty maakuntauudistukseen, ja voimaan muutosten on tarkoitus tulla vuoden 2019 alusta alkaen. (STM & VM 2015a ja 2015b.)

Ainakin periaatteessa ollaan luomassa kehikkoa, jolla kansallisen tason tavoitteita voidaan – halutessa sosiaali- ja terveyspalvelujen tulosperusteisella järjestämisellä – valuttaa koko valtakuntaan. Kehikko muistuttaa kovasti tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tällainen kansallisen tason järjestämispäätös olisi kuitenkin hankala tulosperusteisen palvelujen järjestämisen siitä näkökulmasta, että voimakkaalla keskitetyllä valtionohjauksella ei välttämättä jätetä riittävästi tilaa palvelujen järjestäjille, tuottajille ja asiakkaille palvelujen suunnittelun ja yhteistuotannon suhteen.

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus on riippuvainen erityisesti julkisen sektorin tuloksellisuuden kehityksestä. Paasion mukaan tähän asti ”tärkeimpiä palvelusektorin tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisänneitä oivalluksia on ollut se, että ihmiset eivät enää liiku palvelujen luokse, vaan palvelut tulevat ihmisten luokse” (Paasio 2006, 106). Ehkä seuraava askel on palvelujen järjestämisen muutos kohti tulosperusteista palvelujen järjestämistä, jossa vapautta palvelujen toteuttamisesta annetaan paitsi palveluntuottajille myös palvelujen käyttäjille.

Hyvin vähän on vielä tutkimusta siitä, onko tulosperusteinen palvelujen järjestäminen suoriteperusteista parempi tapa järjestää palveluja. Isossa-Britanniassa vapaaehtoisjärjestöt ovat kritisoineet tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvää maksua tuloksista (payment by results, PbR) siitä, että mekanismi suosisi suuria, yksityisen sektorin organisaatioita (Battye 2015, 194). Tulosperusteisuutta sovellettaessa maksua tuloksista -mekanismia ei kuitenkaan ole välttämätöntä käyttää.

Kirjoituksessamme olemme tarkastelleet tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja tulosperusteisuuden soveltamista hyvinvointipalvelujen hankintaan Suomessa. Olemme havainneet, että tulosperusteisen palvelujen järjestämisen

sykli muistuttaa kovasti oppimisen sykliä. Tulosperusteista hankintaa sovelletaan ja se näyttää soveltuvan myös meillä palvelujen järjestämiseen. Soveltaminen on myös paljolti osaamisen ja palvelujen järjestämisen johtamisen kysymys. Tulosperusteisuuden havaittavia tunnusmerkkejä ovat muun muassa kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut sekä tulosorientoituneisuus. Tosin valtaosa hyvinvointipalvelujen hankinnasta tehdään edelleen suoriteperusteisesti.

Tulosperusteisen hankinnan viitekehyksen käytön voidaan nähdä mahdollistavan suoriteperusteista hankintaa paremmin innovaatiot. Odotukset palvelujen järjestämistä kohtaan ovat suuret, mutta organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen järjestämistä. Jatkotutkimuksen kannalta vaikuttavuuden mittaamisen problematiikan lisäksi kiinnostavaa on, mitä mahdollisia haasteita tulosperusteiselle hankinnalle esimerkiksi hankintalaki ja oikeuskäytäntö asettavat ja toisaalta, mitä mahdollisuuksia ne siihen antavat. Lisäksi kumppanuus ja sen tarve näyttäytyvät vahvasti osana tulosperusteista hankintaa – sitä tulisi tutkia lisää.

Lähdeluettelo

Battye, F. (2015). Payment by Results in the UK: Progress to date and future directions for evaluation. Evaluation, 21(2), 189–203.

Baxter, K., Weiss, M. & Le Grand, J. (2008).The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. Journal of Health Organization and Management, Vol. 22, No. 2, 111–128.

Glasby, J. (ed.) (2012). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press.

Glaser, B. G. (1992). Basics of Grounded Theory Analysis. Mill Valley: Sociology Press.

Gummesson, E. (1991). Qualitative Methods in Management Research. Newbury Park, California: Sage Publications.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Acta electronica Universitatis Tamperensis 1352. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hansson, E., Spencer, B., Kent, J., Clawson, J., Meerkatt, H. & Larsson, S.(2014). The Value-Based Hospital. Bcg.perspectives. Boston: The Boston Consulting Group. Saatavissa https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health_care_payers_providers_transformation_large_scale_change_value_based_hospital/. Viitattu 24.9.2014.

HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2014–31.12.2014. Saatavissa https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2014. Viitattu 6.7.2015.

Hyvärinen, O. & Lith, P. (2008). Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS, Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10.

Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. (2012). Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 42/2012.

Junnila, M. & Fredriksson, S. (2012). Tilaaja–tuottaja-toimintatapa. KIDE 18. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tutu e-julkaisuja 6/2013. Turku: Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Saatavissa https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf. Viitattu 19.4.2014.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Saatavissa http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hankintalaki. Viitattu 11.5.2016.

Lith, P. (2014). Suurten kuntien hankinnat. Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

Lonsdale, C. (2012). Procurement and market management. In J. Glasby (ed.). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press, 85–110.

Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta nro 227. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Marshall, T. & Hothersall, E. (2012). Needs assessement. In J. Glasby (ed.). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press, 43–62.

Martin, L. L. (1999). Performance contracting: Extending performance measurement to another level. Public Administration Times. Vol. 22, No. 1, 1–2.

Paasio, P. (2006). Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. Hallinnon tutkimus 3/2006, 92–107.

Pauni, M. (toim.) (2011). Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Porter, M. E. (2009). A strategy for health care reform – toward a value-based system. New England Journal of Medicine, 361(2), 109–112.

Rannisto, P-H. & Tienhaara, P. (2011). Tampereen kaupungille palveluita tuottavien yritysten ja yhteisöjen sekä Tampereen kaupungin välisen sopimusmenettelyn kehittäminen. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, 118–140.

Rolfstam, M. (2009). Public procurement as an innovation policy tool: the role of institutions. Science & Public Policy (SPP). Jun2009. Vol. 36, No. 5, 349–360.

Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon tutkimus 2/2010, 134–152.

Slay, J. & Penny, J. (2014). Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities. Lontoo: New Economics Foundation.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211. Helsinki: Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, J. & Rannisto, P-H, (2011). Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, 9–25.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma Oy.

STM & VM (2015a). Hallituksen linjaus 7.11.2015 itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi. Saatavissa http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1900587/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/bdd3ffd6-5d27-481e-a1d0-bca0fea82dba. Viitattu 9.2.2016.

STM & VM (2015b). Uusien maakuntien perustamisen esivalmistelu alkaa. Tiedote 77/2016. Saatavissa http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/uusien-maakuntien-perustamisen-esivalmistelu-alkaa. Viitattu 12.6.2016.

Strauss, A. & Gorbin, J. (1990). Basics of Qualitative Research. Grounded theory procedures and techniques. Newbury Park, California: Sage Publications.

Suomen virallinen tilasto SVT (2016). Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-1692. 2014. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa http://www.stat.fi/til/ktt/2014/ktt_2014_2015-11-20_tie_001_fi.html. Viitattu 7.2.2016.

TEM (2012). Julkisten hankintojen kehittäminen – Kotimarkkinareferenssejä cleantech-innovaatioille. Cleantechin strategisen ohjelman julkaisuja ja raportteja 2.5.2012. Helsinki: Susinno Oy.

Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2014, 449–463.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tynkkynen, L-K. (2013). Towards partnership? Studies on public–private collaboration in health and elderly care services in Finland. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1276. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valkama, P. (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen yliopisto.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.
Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. In J. Glasby (ed.). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press, 145–168.

Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä

Piia Tienhaara, Anniina Tirronen & Paula Rossi

Johdanto – kohti kumppanuutta palvelujen järjestämisessä

> *"Now, the public sector increasingly is not automatically above all actors anymore but becomes a partner with other actors."* (Bouckaert 2015, 32.)

Taloudellisten reunaehtojen kaventuminen ja väestön ikääntyminen haastavat kuntia uudistamaan järjestämisvastuullaan olevien palvelujen hankkimisen ja tuottamisen tapoja. Erityisen vahvasti uudistamisen tarve näkyy sosiaali- ja terveyspalveluissa (sote), joissa palvelujen volyymit ovat merkittäviä (ks. esim. Bergman & Lundberg 2013). Suomen hallituksen sote-linjauksissa korostetaan paljolti brittimalleja mukaillen palvelutuotannon monipuolisuutta ja erilaisten tuottajien rinnakkaiseloa ja yhteistyötä. Linjauksissa ja niihin liittyvissä hankkeissa painottuu palvelujen verkostomainen tuottaminen, jossa toiminnan lähtökohtana ovat palvelujen käyttäjäasiakkaiden tarpeet. (Ks. mm. Karsio & Tynkkynen 2015; STM 2013; 2015/1; 2015/2.)

Palvelujen järjestämisessä huomio kiinnittyy aikaansaataviin tuloksiin ja vaikutuksiin (engl. outcomes) – muutoksiin palvelunkäyttäjien hyvinvoinnissa, terveydentilassa tai toimintaympäristössä. Puhutaan myös vaikuttavuudesta (engl. effectiveness), jonka tunnistaminen, mittaaminen ja määrittäminen nähdään tulevaisuuden julkishallinnon keskeisenä tehtävänä. Vaikuttavuus on kuitenkin monen tekijän summa ja sen aikaansaaminen vaatii usein uudenlaista osaamista, uusia toimintamalleja ja muutoksia toimijoiden välisissä

suhteissa. Sen nähdään myös edellyttävän verkostojen ja pidempiaikaisten kumppanuuksien rakentamista lyhyen tähtäyksen hintakilpailun sijaan. (Ks. Bouckaert 2015, 32; Koivuniemi ym. 2014, 102; Lehto 2012, 11; Rannisto 2007, 45; STM 2011.) Myös innovaatioiden aikaansaaminen korostuu, jossa keskeisessä asemassa on eri toimijoiden välinen yhteistyö (ks. mm. Jäppinen 2011; Lusch & Nambisan 2015; Virtanen & Stenvall 2014a, 98).

Palvelujen järjestämisessä erilaiset vaikutuksiin tähtäävät ja yhteistyöhön sekä kumppanuuteen perustuvat ratkaisut ovatkin lisääntyneet. Myös uudenlaisten hankintatapojen käyttö ja kokeilu ovat kasvussa. (Ks. Halme ym. 2008; Kostiainen 2007, 12; Lith 2013, 2 ja 23; STM 2008; 2012; Tekes 2008; Tynkkynen 2013.) Kumppanuuden on uskottu auttavan vastaamaan useisiin palvelujen järjestämisen ja hankinnan ongelmakohtiin – yhteisille tavoitteille perustuva kumppanuussuhde mahdollistaa esimerkiksi palvelujen kehittämisnäkökulman mukaan kytkemisen tilaajan ja tuottajan yhteistoimintaan (ks. Vedenkannas 2007, 73). Yhteistyöllä on myös parhaimmillaan mahdollista saada aikaan sekä yksityistä ja julkista sektoria että palvelunkäyttäjiä hyödyttäviä etuja (vrt. Karsio & Tynkkynen 2015, 99; Virtanen & Stenvall 2014b, 87).

Kumppanuuksien rakentaminen ja uusien käytäntöjen kehittäminen ovat kuitenkin melkoisia haasteita. Syvempi yhteistyö ja kumppanuus edellyttävät toimintakulttuurin ja -tapojen muutosta, jotka eivät tapahdu hetkessä. Esimerkiksi tilaajilla ja tuottajilla saattaa olla kumppanuuden ja yhteistyön luonteesta erilaisia näkemyksiä, tai kumppanuuden kehittämistä saattaa hidastaa epävarmuus yhteistyösuhteen jatkuvuudesta tuottajan sopimuskauden lähestyessä loppuaan (vrt. Hämäläinen ym. 2014, 82–83; Tynkkynen 2013).

Koska kumppanuus korostuu palvelujen järjestämisessä ja hankkimisessa, niin korostuu myös tarve kumppanuutta käsittelevälle tutkimukselle. Tässä artikkelissa *kumppanuutta tarkastellaankin tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja hankinnan* (engl. outcomes-based commissioning, myöhemmin tekstissä tulosperusteinen hankinta)*, kontekstissa*. Tulosperusteinen hankinta on esimerkki uudenlaisesta hankintatavasta, jossa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Tuloksia ja onnistumista siinä arvioidaan erityisesti asiakkaille tuotettavan hyödyn ja vaikuttavuuden, kuten aikaansaadun terveyden, kautta.

Tutkimuskysymyksenä on, *millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten näkökulmista*. Tarkemmin ottaen tutkimuksessa selvitetään, miten aiemmista tutkimuksista ja teoriasta muodostuva synteesi, malli, kumppanuudesta näkyy käytännössä palvelujen tulosperusteisessa hankinnassa. Osapuolilla tässä tarkoitetaan tilaajan, kunnan, ja yksityisten palveluntarjoajien, yritysten, yhdistysten ja säätiöiden, edustajia.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta on mielenkiintoinen konteksti kumppanuuden tarkasteluun, koska kumppanuutta ei ole aiemmin tässä yhteydessä tutkittu. Lisäksi koko tulosperusteisesta hankinnasta on hyvin vähän aiempaa tutkimusta ja kokemusta Suomessa (vrt. Tirronen & Rannisto tässä teoksessa). Tulosperusteinen hankinta mahdollistaa kumppanuusnäkökulman mukaan kytkemisen, mutta on mielenkiintoista selvittää, miten kumppanuus siinä tosiasiassa ilmenee. Tulosperusteisessa hankinnassa lähtöasetelma kumppanuuteen voi olla haastava, koska siinä näkyy sekä tilaaja–tuottaja-asetelma että kilpailuasetelma palveluntarjoajien välillä.

Empiirisen tarkastelun kohteena on Tampereen Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteisen hankinta, jossa tavoitteena oli avoimen kehittämiskumppanuuden muodostaminen valitun palveluntuottajan kanssa. Tapauksen tekee mielenkiintoiseksi ja ainutlaatuiseksi tulosperusteisuuden soveltaminen sekä hankinnan suuruus – vastaavan kokoluokan innovatiivisia hankintoja toteutetaan harvoin. Hankinta edellyttikin, että tarjoaja on suuri organisaatio tai pienempien organisaatioiden yhteenliittymä eli konsortio. Tutkimusaineisto koostuu haastatteluista, hankintaa koskevasta dokumentaatiosta sekä aiemmasta kirjallisuudesta. Tapausta on aiemmin sivuttu Tampereen kaupungin toimintamallin arvioinnin yhteydessä (ks. Tuurnas 2015).

Kumppanuutta tarkastellaan tutkimuksessa hyödyntäen eri tutkimusperinteiden yhteen tuomista ilmiön ymmärtämiseksi. Näkökulmia tuodaan julkiseen johtamiseen, erityisesti uuteen julkiseen hallintaan (New Public Governance, NPG[1]) liittyvästä kirjallisuudesta, mutta myös yksityiseltä sektorilta lähteneen palvelulähtöisen logiikan (Service-dominant logic, SDL) näkökulmista. Palvelulähtöisen logiikan hyödynnettävyyteen julkisten palve-

[1] Uudesta julkisesta hallinnasta käytetään myös nimeä verkostojen hallinta (engl. Network Governance).

lujen tarkastelussa on viitattu aiemmissa tutkimuksissa (ks. Virtanen & Stenvall 2012; 2014a, 92; Osborne ym. 2012). Tässä tutkimuksessa palvelulähtöistä logiikkaa hyödynnetään siltä osin kuin se tuo kumppanuuskeskusteluun rikastavia ja täydentäviä elementtejä. Kaiken kaikkiaan *aikaisemmasta kirjallisuudesta rakennetaan synteesi, malli, kumppanuudesta ja sen elementeistä, jota hyödynnetään empiirisen aineiston analyysissa*.

Näkökulmia kumppanuuteen

Vaikka kumppanuusajattelu on viime vuosina korostunut, niin kyse ei ole uudesta asiasta. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä tuottamaa ja veroista rahoitettua palvelua (engl. Public-Private Partnership, PPP) on ollut useissa maissa jo satoja vuosia. Samoin kunnallisen yksikön kyvystä verkostoitua innovatiivisesti alueellisten toimijoiden kanssa on keskusteltu jo vuosikymmeniä. (Ks. esim. Carroll & Steane 2000, 38; Heinonen 1999, 13; Osborne & Gaebler 1992; Pento 2007, 24.)

Kumppanuusajattelun vahvistumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet 1980-luvulta alkaen julkisen johtamisen opit, uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM) ja myöhemmin uusi julkinen hallinta. NPM toi malleja yksityisen sektorin johtamisesta ja toiminnasta korostaen yksilön valintaa, asiakasorientaatiota, toiminnan tehostamista, tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Tähän liittyi kilpailun lisääminen, tilaajan ja tuottajan toisistaan erottaminen sekä toiminnan ja tulosten seuranta ja arviointi. Uusi julkinen hallinta puolestaan nosti esille julkisten toimijoiden, kuten kuntien, yhteisöllisen luonteen – *yhteistyön, vuorovaikutuksen, verkostot ja kumppanuussuhteiden luomisen yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa*. (Ks. Hakari 2013; Haveri & Anttiroiko 2009, 200–201; Hodge ym. 2010; Klijn 2008; Niemelä & Saarinen 2015, 21; Osborne 2006; 2010; Osborne ym. 2012, 137; Pestoff 2012; Pierre 2000.)

Uuden julkisen hallinnan eri pohdinnoille yhteistä näyttää olevan perinteisen, hierarkkisen hallinnon vieroksunta. Käyttövoimana hallinnalle nähdään usein verkostot ja kumppanuudet, jotka perustuvat epämuodolliseen val-

taan. (Nousiainen 2011, 10.) Hierarkian ja byrokratian rinnalle onkin tuotu markkinoihin ja kilpailuun sekä kumppanuuksiin ja verkostoihin pohjautuvia malleja, jotka *perustuvat vapaaehtoiseen intressien ja panosten yhdistämiseen*. Tällaiset mallit sijoittuvat perinteisen julkisen hallinnon ja markkinoihin perustuvien mallien välimaastoon. (Anttiroiko 2010, 8.) Esimerkiksi tulosperusteinen hankinta on osa tätä kokonaisuutta pohjautuen uuden julkisen hallinnan mukaiseen ajatukseen hallinnon *avoimuudesta ja vuorovaikutteisuudesta* (Hakari 2013, 66–67).

Uusia malleja ja vaikutteita on saatu myös yksityiseltä sektorilta; viime vuosikymmenen aikana esimerkiksi palvelulähtöiseen logiikkaan perustuvasta ajattelusta. Logiikan alkuperäinen idea lähtee organisaation ja asiakkaan välisestä suhteesta ja siinä syntyvästä arvosta, mutta erityisesti logiikan myöhemmissä kehitysvaiheissa myös kumppanuudet ja ekosysteemiajattelu ovat painottuneet. Kumppanuuksien nähdään avaavan uudenlaisia mahdollisuuksia, kun arvon luominen siirtyy yksittäisistä resursseista suurempiin palvelukokonaisuuksiin. Palvelulähtöiseen logiikkaan perustuva kumppanuus tuo kuitenkin mukanaan uudenlaisia osaamishaasteita, kun palveluja pyritään uudistamaan eri organisaatioiden osaamisia yhdistellen (kuvattu jäljempänä tarkemmin). (Gummesson 2006, 350; Rintamäki 2014, 16–17; Vargo & Lusch 2008, 5; 2015, 6 ja 8.)

Synteesi kumppanuuden elementeistä

Koskiahon (2008, 181) mukaan käsite ”kumppanuus” on suomen kielessä vahvasti emotionaalinen, kun taas sen englanninkielinen versio ”partnership” (”partner”, partneri) on huomattavasti neutraalimpi. Kumppanuus-termille ei myöskään ole yhtä hyväksyttyä määritelmää, vaikka siitä erinäisiä kuvauksia onkin annettu. Esimerkiksi Lithin (2012, 7) mukaan kumppanuus voi olla mikä tahansa julkisyhteisön palvelutuotannon tai urakoinnin järjestely koskien rahoitusta, omistusta tai tuotantoa. Yliherva (2006, 29–30) määrittelee kumppanuuden näin:

”Kumppanuus on kahden välinen suhde, jonka tarkoituksena on osapuolten välisten tietojen, osaamisten, luovuuden, näkemyksien ja kokemusten sekä muiden resurssien yhdistäminen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Ylihervan määritelmässä tulee esille muutamia kumppanuuden ja verkostotoiminnan elementtejä. Yksi niistä on *erilaisen osaamisen ja resurssien yhdistäminen*. Pierren ja Petersin (2000, ks. myös Virtanen & Stenvall 2010, 56) mukaan verkostohallinnassa (engl. Governance by Networks) verkostot on muodostettu eri osallistujien osaamisen ja resurssien saattamiseksi yhteen siten, että kaikki osallistujat voisivat niistä hyötyä. Lithin (2012, 7) mielestä kumppanuus tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden tehdä sitä, mitä parhaiten osaavat.

Palvelulähtöisessä logiikassa resurssien ja osaamisen yhdistäminen korostuu. Palvelu nähdään prosessina, jossa tiettyä osaamista, eli tietoa ja taitoa, käytetään toisen osapuolen tai sen itsensä hyödyksi (”*for the benefit of another entity or the entity itself*”, ks. Vargo & Lusch 2004a, 2). Palvelua pyritään rakentamaan ja osaamista yhdistämään asiakkaan lähtökohdista käsin – palvelun arvon määrittäjänä on asiakas[2] toisin kuin niin sanotussa tuotantolähtöisessä logiikassa. Arvon uskotaan syntyvän yhteisluomisessa (engl. co-creation), jota kuvataan toimijoiden välisiä raja-aitoja madaltavana *vuorovaikutuksena*. Sosiaaliset ja taloudelliset toimijat puolestaan nähdään erilaisten resurssien yhdistäjinä (engl. resource integrators). (Grönroos 2006; Jaworski & Kohli 2006; Reijonsaari 2013, 10, 47 ja 132–133; Saarijärvi ym. 2013, 7; Vargo & Lusch 2004, 4 ja 10–21; 2006b, 44; 2008, 4 ja 7; 2015; Vargo ym. 2006, 40 ja 43.)

Vuorovaikutus nimetään useissa tutkimuksissa kumppanuuden elementiksi. Tähän puolestaan liittyy *avoimuus ja yhteistyö*, jotka Virtasen ja Stenvallin (2014b, 84–87) mielestä vaativat vastavuoroisuutta, kuuntelemista ja yhteisiä päämääriä. Kumppanuutta ja yhteistyötä he pitävät älykkään toiminnan alustana, jossa kunnioitetaan toista ja jossa menestytään yhdessä. Myös Tynkkysen (2013, 21–22 ja 35) mukaan kumppanuutta kuvaavat erilaiset yhteistyön

2 Vaikka palvelulähtöisen logiikan ajattelu on saanut valtavasti huomiota osakseen, on esimerkiksi sen asiakasorientaation osalta esitetty myös kritiikkiä (ks. esim. Heinonen & Strandvik 2015; Tynan ym. 2014).

elementit, kuten avoin tiedonvaihto ja -jakaminen, yhdessä kehittäminen sekä ongelmien ratkaiseminen yhdessä.

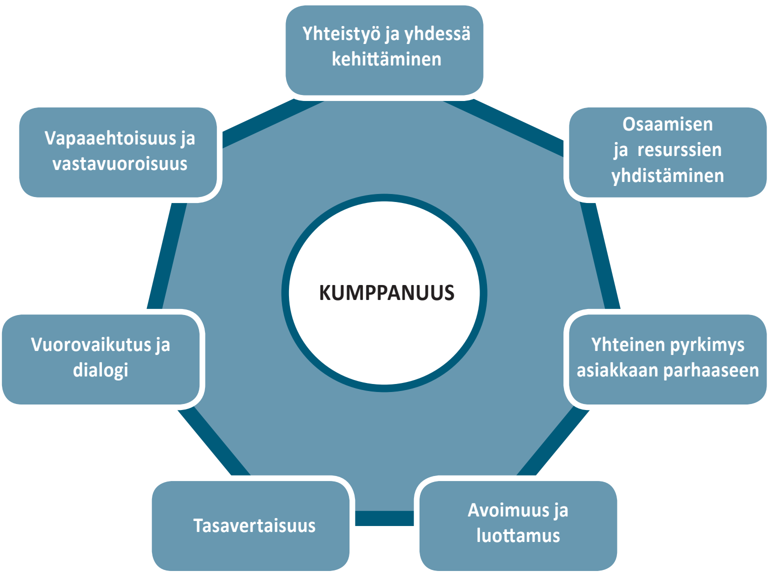
Kumppanuutta ja pitkäkestoisempia suhteita rakentavissa malleissa johtaminen vaatii aktiivista molemminpuolista *luottamuksen rakentamista*, avoimuutta ja muiden aseman ymmärtämistä (Clark ym. 2015, 195; Grönroos 2000, 30 ja 41; O'Flynn 2007, 261). Luottamus puolestaan syntyy ihmisten välisen kanssakäymisen, yhteistyön ja vuorovaikutuksen yhteisvaikutuksena. Tämä vaatii *kohtaamista ja kehittämistä sekä dialogia, jossa lähtökohtana on osapuolten välinen kunnioitus ja tasa-arvo*. (Harisalo & Miettinen 2010, 29; Harisalo 2013, 37–38; Raitakari ym. 2012, 63–64; Syvänen ym. 2015, 9.)

Kumppanuus käsitteenä pitää sisällään ajatuksen *vastavuoroisuudesta*; mikään taho ei kumppanuutta voi yksin harjoittaa. Mielenkiintoinen on siten Tynkkysen (2013) havainto siitä, että vanhus- ja terveyspalvelujen tilaajat ja palvelujen yksityiset tuottajat kokevat kumppanuuden toteutumisen kovin eri tavoin. Tynkkynen tunnisti kumppanuuden elementtejä julkisten palvelujen tilaajien näkökulmasta, mutta palveluntuottajien näkökulmasta kumppanuuden elementtejä ei juurikaan ollut havaittavissa. Kumppanuus julkisten palvelujen tilaajien ja tuottajien välillä onkin mielenkiintoinen ilmiö, koska siinä toimijoiden tasavertaista asetelmaa voi olla vaikea saavuttaa, mikä saattaa heijastua esimerkiksi palvelujen tuottajien kokemukseen kumppanuuden toteutumisesta. Tasavertaisuus haastaa perinteisiä valtasuhteita, joissa tilaajalla on vahva määräys- ja päätösvalta esimerkiksi resurssien suuntaamisesta ja sopimusten jatkamisesta. Tällainen ulkoinen kumppanuus perustuukin usein sopimukseen ja yhteisiin pelisääntöihin. Julkisten palvelujen järjestämistä ja hankkimista tutkittaessa kumppanuuksia ja verkostojen rakentumista täytyy kuitenkin tarkastella myös tilaaja–tuottaja-suhdetta laajemmin.

Kumppanuuksiin liittyy useita haasteita. Yhteistoiminnan luominen saattaa vaatia aikaa ja asettaa vaatimuksia organisaatiokulttuurien yhtenäisyydelle. Riskinä voi olla yritystoiminnan keskittyminen, riippuvaisuus yhdestä palveluntuottajasta ja palvelujen järjestämisvastuun hämärtyminen. Muita tunnistettuja kumppanuuden riskitekijöitä ovat muun muassa kustannusten aiheutuminen yhteisistä keskusteluista, keskinäisen tilivelvollisuuden osoitta-

misen haasteellisuus, kuppikuntien muodostuminen, tarkoittamattomat vaikutukset muihin palveluihin ja organisationaaliset ongelmat toimenpiteiden soveltamisessa. Kumppaneilla on myös usein hieman erilaiset motiivit, arvot ja tavoitteet, jotka tulee sovittaa yhteen yhteisten tavoitteiden muodostamiseksi. (Ks. Karsio & Tynkkynen 2015, 99; MacQuaid 2000, 22–25; Tynkkynen 2013, 21–22 ja 35.) Palvelulähtöisen logiikan näkökulmasta kumppanuuden tavoitteiden tulisi liittyä *yhteisen arvonluonnin ja vuorovaikutuksen prosessiin ja sitä kautta arvon luomiseen asiakkaalle* (vrt. esim. Lusch & Vargo 2006, 408 ja 419).

Kaiken kaikkiaan kumppanuudessa tärkeää näyttäisi olevan "win–win" -tilanteen aikaansaaminen. Silloin päätöksiä tehdään yhdessä ja toisilta oppiminen on mahdollista. (Vrt. Tynkkynen 2013, 35.) Kun kumppanuutta tarkastellaan kokonaisuutena edellä esiteltyistä näkökulmista, voidaan kump-



Kuvio 1. Synteesi kumppanuuden elementeistä (Tienhaara & Tirronen).

panuutta hahmottaa kuviossa 1 kuvatulla tavalla. Tätä synteesiä käytetään artikkelissa aineiston analyysikehyksenä.[3]

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta kumppanuuden mahdollistajana

> *"Outcome-based commissioning – that is commissioning for a measurable outcome for the person who uses service."* (Klée 2008.)

Käsitteellä hankinta (engl. procurement) viitataan usein julkisiin hankintoihin, mutta se voidaan nähdä myös tätä laajempana terminä. Hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä (ks. esim. Eskola & Ruohoniemi 2011). Se ei ole synonyymi kilpailuttamiselle. Palveluja voidaan hankkia julkisorganisaation ulkopuolelta, omalta tuotannolta tai esimerkiksi kuntayhtymältä. Hankintaa laajempi käsite on palvelujen järjestäminen (engl. commissioning), joka pitää sisällään palvelutarpeiden arvioinnin, tarpeisiin vastaavien palvelujen määrittämisen, palvelujen turvaamisen, toteutumisen seurannan ja arvioinnin. Palvelujen järjestäjällä on ennakoiva, strateginen rooli. (Ks. Woodin 2006.)

Palveluja hankitaan usein suoriteperusteisesti, jolloin tilaaja määrittelee hankittavan palvelun ennalta palvelukuvauksineen ja laatukriteereineen. Hankinnan onnistuminen on tällöin kiinni tilaajan kyvystä määritellä palvelutarve ja varmistaa palveluihin liittyvät prosessit. Lisäksi usein tilaaja rakentaa erilliset sopimukset ja tavoitteet jokaisen palveluntuottajan kanssa, jolloin ei ole takeita siitä, että organisaatiot tekevät keskenään yhteistyötä. Näistä tekijöistä seuraa toiminnan pirstaloitumista ja joustamattomuutta suhteessa palvelun käyttäjien muuttuviin tarpeisiin. (Vrt. Clark ym. 2014, 194–195; Tirronen & Rannisto tässä teoksessa.) Lisäksi tällaiset hankintatavat ottavat heikosti huomioon suoritteilla aikaansaatavia vaikutuksia, mistä saattaa koitua

[3] Kuviota tarkastellessa on huomioitava se, että kumppanuuteen liittyy useita muitakin näkökulmia (esim. sopimuksellisuus, oppiminen, toiminnan tehostaminen ja tuloksellisuuden lisääminen), joita ei tässä yhteydessä laajemmin käsitellä.

epätoivottujakin seurauksia, kuten turhia lääkärikäyntejä. Muun muassa näistä syistä keskustelu vaikuttavista ja innovatiivisista hankinnoista on kiihtynyt viime vuosina (ks. Billings & de Weger 2015, 154; Suomen Kuntaliitto 2010, 5). Innovatiivisiin hankintoihin on myös saatavissa eurooppalaista ja kansallista rahoitusta, mikä osaltaan on lisännyt kiinnostusta aiheeseen.

Uusimpina nostoina innovatiivisiin hankintoihin liittyvissä diskursseissa esiintyvät *tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta* (engl. outcomes-based commissioning) *sekä -rahoitus*.[4] Kuten aiemmin jo mainittiin, tulosperusteisessa hankinnassa kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, ja tuloksia ja onnistumista arvioidaan erityisesti asiakkaan saaman hyödyn ja vaikuttavuuden kautta. Hankinnan pohjaksi tehdään palvelutarpeiden arviointi ja tuloksiin pääsemistä seurataan mittareilla. Hankintaan voidaan liittää myös sopimusmekanismeja tukemaan tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana. (Ks. Clark ym. 2015, 192; Tirronen ym. 2014.) Tulosperusteinen rahoitus viittaa puolestaan vähitellen myös Suomeen rantautuvaan vaikuttavuusinvestoimiseen (engl. Social impact bond, SIB), joka sitoo tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja tuloksista maksamisen yhteen (ks. esim. Hilli ym. 2015; Johnstone 2016). Sekä tulosperusteiseen hankintaan että rahoitukseen liittyvät tekijät muuttavat palvelujen järjestämisen perusasetelmaa radikaalisti.

Yksi radikaaleista muutoksista innovatiivisissa hankinnoissa ja tulosperusteisuudessa on *sidosryhmien, kuten palvelujen käyttäjien ja tarjoajien, yhä vahvempi mukaan ottaminen palvelujen järjestämiseen ja yhteistuotantoon* (engl. co-production, ks. esim. Tuurnas 2016). Esimerkiksi tulosperusteisessa hankinnassa palveluntarjoajille tarjotaan aikaisempaa vapaammat kädet tulosten saavuttamisen mahdollistavien keinojen määrittämiseen, mikä muuttaa

[4] Tulosperusteisen näkökulman painottumiseen ovat vaikuttaneet Isossa-Britanniassa kehitetty tulosperusteinen malli (engl. outcomes-based model) sekä erityisesti Michael E. Porterin arvoverkkoajatteluun perustuva malli (engl. value-based model). Tulosten (engl. outcomes) mittaaminen vauhdittui erityisesti 1980-luvulla, kun tulosjohtaminen sai jalansijaa julkisella sektorilla painottuen taloudellisuuteen, tehokkuuteen mutta myös vaikuttavuuteen. Tulosorientoituneisuus kytkeytyy myös uuteen julkisen johtamiseen ja hallintaan ja esimerkiksi päämies-agenttiteoriaan. (Ks. Baxter ym. 2008; Bovaird & Davies 2011, 94; Pollitt & Bouckaert 2004; Tirronen ym. 2014.)

tilaajan ja tarjoajien välistä suhdetta ja hankinnan kulkua. (Ks. esim. Bovaird & Davies 2011, 108.) Hankittavat palvelut ja niiden kuvaukset on määritettävä riittävän väljästi, ja prosessiin on jätettävä tilaa vuorovaikutuksessa syntyville uusille toteutusmalleille. *Yhteistyö, vuoropuhelu ja kumppanuustyyppinen työskentely korostuvat*. Siirtyminen tarkoista palvelukuvausten ja laatukriteerien laatimisesta sekä suoritteiden seurannasta tulosten saavuttamisen seurantaan vaatii erityisesti tilaajalta, mutta myös palveluntuottajilta, muutosta ajattelutavoissa. Se edellyttää myös tukea hankinnan aikana kaikille osapuolille (Slay & Penny 2014, 91).

Näyttö innovatiivisten hankintojen, jona myös tulosperusteinen hankinta voidaan nähdä, toimivuudesta ja vaikutuksista on vielä niukkaa. Aiemmissa tutkimuksissa on kuitenkin tunnistettu, että tulosten määrittäminen palvelunkäyttäjän ja vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää palvelujen uudistamisen kannalta. Tulosten seuraamiseen tarvittavien mittareiden asettaminen ja mittaaminen ovatkin keskeisiä haasteita esimerkiksi tulosperusteisessa hankinnassa.[5] (Billings & de Weger 2015, 164–166 ja 168; Checkland ym. 2012, 534; Willis & Bovaird 2012, 151.)

Mittaamisen lisäksi haasteina innovatiivisissa hankinnoissa voivat olla osapuolien yhteistyö- ja substanssikykyjen puutteellisuus, vuorovaikutteisuus ja avoimuus tilaajan ja tuottajan prosessien kehittämisessä, hankintojen sisällön ja resursoinnin liian tarkka määritys etukäteen, osaamisen puuttuminen hankinnan aikana ja hankinnan monimutkaisuus, joka kasvattaa kustannuksia. Samoin haasteena voi olla, ettei hankinta ja ansaintalogiikka kannusta yrityksiä riittävästi parhaiden mahdollisten ratkaisujen kehittämiseen. (Hämäläinen ym. 2014, 44.) Tulosperusteisuuden hyödyntäminen saattaakin tehdä hankinnasta suoriteperusteista hankintaa työläämmän ja pidemmän, mutta sen voidaan nähdä sekä edellyttävän että tukevan kumppanuutta perinteisiä hankintatapoja enemmän.

---

[5] Strategisen palvelujen järjestämisen edelläkävijän New Economics Foundationin (NEF) lähestymistapa tavoitteisiin ja mittareihin pohjautuu julkisen hyödyn (engl. public benefit) käsitteeseen, jossa olennaista on saada julkinen raha hyödyttämään mahdollisimman laajaa yleisöä eikä pelkästään järjestettävän palvelun asiakkaita ja tuottajia. Tällöin tavoitellaankin sosiaalisia, ympäristöön liittyviä ja taloudellisia tuloksia hankintakohtaisten tavoitteiden lisäksi. (Slay & Penny 2014, 20.)

Tutkimuksen toteutus ja metodologiset valinnat

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkittavaa tapausta ja siihen liittyvää todellisuutta tarkastellaan kokonaisuutena eri näkökulmista. Tapauksena on vuonna 2014 toteutettu Tampereen kaupungin Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteinen hankinta.

Empiirinen aineisto muodostuu hankintaa linjaavista ja koskevista asiakirjoista sekä hankintaan osallistuneiden puolistrukturoiduista ja litteroiduista asiantuntijahaastatteluista. Haastattelut toteutettiin vuoden 2015 aikana ja niissä haastateltiin viisi tilaajatahon (Tampereen kaupunki ja Tampereen Logistiikka Liikelaitos) ja kahdeksan tarjoajatahon edustajaa. Palveluntarjoajalla tässä tarkoitetaan toimittajaa, joka on jättänyt tarjouksen (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 5 § 9). Tarjoajat edustavat hankinnan neuvotteluvaiheeseen päässeitä kolmea konsortiota tai organisaatiota (2–3 edustajaa kustakin). Haastattelurunko rakennettiin esiymmärryksen varassa ja sitä sovellettiin joustavasti ilmiön tarkentuessa haastattelun aikana. Haastatteluissa informantit kuvasivat omaa rooliaan hankintaprosessissa, mukaan lähtemisen taustoja, eri toimijoiden hankintaan liittyviä tavoitteita, eri toimijoiden osallistumista prosessiin, prosessin sujuvuutta, onnistuneisuutta ja tavoitteiden toteutumista. Haastatteluissa ei ollut erillistä kysymystä kumppanuudesta, mutta kumppanuus ja siihen liittyvät elementit nousivat vahvasti esille haastateltavien puheessa.

Aineiston laadullinen sisällönanalyysi toteutettiin abduktiivisella logiikalla teoriaohjautuvasti – aineistoa luokiteltiin esiymmärryksen varassa havainto- ja pelkistäen ja sen jälkeen tarkentaen luokitusta teoriasta nousevilla teemoilla.

Tapaustutkimus asettaa luonteensa puolesta haasteita tulosten yleistettävyydelle, jolloin korostuu tutkimuksen ymmärtämisen lisäämiseen pyrkivä luonne. Lisäksi tutkittavien esittämät tapahtumankulut ovat vuorovaikutustilanteessa tuotettuja tulkintoja, joten tärkeää on analyysin luotettavuus sekä se, että ilmiö asettuu teoriaan tukeutuen uuteen valoon ja kutsuu aiheen edelleen kehittelyyn. (Ks. esim. Alastalo & Åkerman 2010, 318; Ruusuvuori ym. 2010, 15, 21 ja 23.) *Tutkimuksen tiedonintressi onkin hermeneuttinen: deskriptiivi-*

nen (kuvaileva), merkityksiä ymmärtävä, tulkitseva ja löydöksiä ajankohtaiseen tilanteeseen kytkevä. Empirian avulla ilmiötä pyritään ymmärtämään laajasti ja muodostamaan teorian ja todellisuuden välinen kytkös. Samalla nostetaan esille prosessiin osallistuneiden tapahtumankuluille antamia merkityksiä ja hiljaista tietoa (engl. tacit knowledge). (Ks. esim. Alasuutari 2011; Gummesson 2000, 15–16, 20 ja 57–81; Hannula 2007, 119; Hirsjärvi ym. 2004, 155; Judén-Tupakka 2007, 64; Laine ym. 2015; Mäntylä 2007, 45; Syrjäläinen ym. 2007, 8.)

Yksi artikkelin kirjoittajista, Anniina Tirronen, työskentelee Tampereen kaupungin tilaajaorganisaatiossa. Tutkimuksen reliabiliteetin eli luotettavuuden varmistamiseksi hän ei osallistunut haastatteluaineiston keräämiseen ja käsittelyyn, vaan toimi ainoastaan informanttina. Tirrosen esiymmärrys ja henkilökohtainen kokemus aiheesta tukivat tutkimuksen toteutusta.

Case: Härmälän ikäihmisten palvelujen hankinta

Tampereen kaupungin sote-palveluissa on viime vuosina kokeiltu erilaisia palvelujen järjestämisen ja hankinnan tapoja entistä vaikuttavampien hankintojen ja jatkuvaan kehittämiseen kannustavien sopimusten aikaansaamiseksi (Koivumäki & Karikko 2013; Sitra 2015).[6] *Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen hankinta on esimerkki uudenlaisesta tulosperusteisesta hankintatavasta ja alueyhteistyöstä*. Siinä kilpailutettiin alueen noin 1500 ikäihmiselle suunnatut hyvinvointia ja terveyttä edistävät ja tukevat palvelut. Tavoitteena oli löytää yksi palveluntarjoaja ja muodostaa tämän kanssa jatkokehittämisen ja innovatiivisten ratkaisujen mahdollistava *avoin kehittämiskumppanuus*, jota ohjaisi säännöllinen arviointi. (Tampereen kaupunki 2014a; 2014c.)

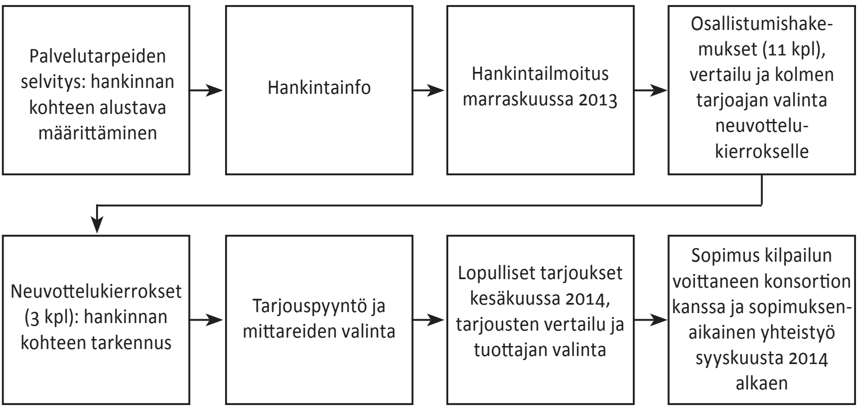
Tulosperusteisuutta sovellettiin hankinnassa tietoisesti. Hankinnalle asetettiin tavoitteet, jotka juontuivat kaupungin strategiasta. Suoritteiden sijaan painotettiin vaikuttavuutta erityisesti palvelujen käyttäjien eli alueen asuk-

---

6 Tampereen kaupunki korostaa strategioissaan asiakaslähtöisiä palveluprosesseja ja ennaltaehkäiseviä palveluja. Samoin kaupungin strategioista heijastuu vuosi vuodelta voimistuen muun muassa asiakkaiden osallistuminen kehittämiseen sekä yhteistyö ja kumppanuus. (Ks. esim. Tampereen kaupunki 2009; 2013.)

kaiden näkökulmasta. Vaikuttavuuden nähtiin edellyttävän alueen yhteistyöverkostojen hyödyntämistä, uudenlaisia teknologiaratkaisuja, palvelujen verkostomaista toteuttamista ja kumppanuuksien rakentamista. Hankinnassa käytettiin kilpailullista neuvottelumenettelyä, jonka on toivottu helpottavan ja lisäävän yksityisen sektorin kanssa käytävää vuoropuhelua (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 5 luku, 29 §). Menettely voidaan nähdä myös kumppanuuden rakentumista tukevana tekijänä.

Kokonaisuudessaan hankinta eteni kuviossa 2 esitetyllä tavalla. Osallistumishakemukset käsitteli asiantuntijaraati nimettömyyden suojaamana. Sopimuskaudeksi määriteltiin kolme vuotta, jonka jälkeen olisi mahdollista sopia optiokaudesta sovittujen mittareiden tason saavuttamisen sekä tilaajan arvion mukaan. Optiokausi olisi joko kolme vuotta tai toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Hankinnan kokonaisarvo oli noin 44,5 miljoonaa sisältäen kolmen vuoden optiokauden, noin 7 miljoonaa euroa vuodessa.



Kuvio 2. Hankinnan kulku pääpiirteissään (vrt. Tampereen kaupunki 2014a; 2014b; 2015).

Vaikka kyseinen hankinta sisältää useita tulosperusteisen hankinnan elementtejä, niin se sisältää myös suoriteperusteisuutta. Tulosperusteinen hankinta ei tarkoitakaan, etteikö siinä voitaisi käyttää suoritteita esimerkiksi mittaamisen

välineenä. Oleellista on lähteä liikkeelle palvelutarpeiden selvittämisestä ja tulosten asettamisesta. Hankinnassa tavoitteet ja palvelutarveselvitys olivatkin olemassa hankinnan kilpailutusvaiheen käynnistyessä, mikä voidaan nähdä tulosperusteisen hankinnan elementtinä. Tulosperusteisuuden soveltamista voidaan nähdä myös mittareiden asettamisessa, tulosten seuraamisessa sekä siinä, että hankinnan sisältöä muokattiin tarjoajien kanssa käytyjen neuvottelukierrosten aikana. Hankinnan kohteista väljimmin oli määritelty omaehtoisten ja ennaltaehkäisevien palvelujen kokonaisuus, joten se jätti eniten tilaa tarjoajille pohtia palveluja ja ratkaisuja, joilla hankinnan tavoitteisiin voitaisiin päästä.

Kolmessa muussa kokonaisuudessa palvelujen nimet ohjasivat ajattelua tiettyihin palveluihin ja sisältöihin. Samoin tarjouspyynnössä palvelut oli kuvattu melko tarkasti laatukriteereineen. Käytetty hinnoittelumalli oli perinteinen perustuen suurimmalta osin suoritteisiin. Ainoastaan yhden palvelukokonaisuuden osalta käyttöön oli otettu kokonaishinnoittelu vuositasolla. *Tapaus on siten yhdistelmä sekä tulos- että suoriteperusteista hankintaa, eräänlainen hybridimalli*.

Analyysi – kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa

Aineiston analyysissa kumppanuutta tarkastellaan aiemmasta kirjallisuudesta ja teoriasta rakennettuun synteesiin (kuvio 1) peilaten.

Haastattelujen perusteella kumppanuus ja siihen liittyvät elementit näkyivät Härmälän ikäihmisten palvelujen tulosperusteisessa hankinnassa monella tavalla. Sen lisäksi, että koko hankinnalla tavoiteltiin kehittämiskumppanuutta kilpailutuksen voittavan palveluntarjoajan kanssa, niin kumppanuuden toivottiin vahvistuvan palveluntarjoajien välillä sekä kunnan oman tuotannon, asiakkaiden ja omaisten suuntaan.

> *Ja onhan se selvä kanssa, että kaupunkihan usein haluais että palveluntuottajat keskenään tekis yhteistyötä, jotta sitte se lopputulos asiakkaan näkökulmasta olis paras mahdollinen. Se että ei ne hirveen*

> *halukkaita oo palveluntuottajat keskenään verkostoitumaan, tekeen yhteistyötä.* – Tilaaja

Vaikka tilaajalla oli ollut yhteistyötä valitun palveluntarjoajan kanssa jo aiemmin, niin yhteistyön koettiin lisääntyneen ja kumppanuuden vahvistuneen hankinnan aikana. Lisäksi toistensa kanssa kilpailleet tarjoajat liittoutuivat yhteen, minkä sekä tilaaja että tarjoajat kokivat hyödyllisenä. Konsortiona toimimista pidettiin yleisesti ottaen hyvänä, vaikka joitain haasteitakin siinä tunnistettiin.

> *Sillai tästä on kyllä paljon tullu hyvää, ja se että me ollaan myös yhdistetty myöskin konsortiona* [...] *paljon jaetaan asioita ja semmosta kollegiaalista yhteistyötä* [...] – Tarjoaja

> [...] *jos miettii tulevaisuuden kehitysjuttuja niin tommonen konsortiona tarjoaminen ois, semmonen ehkä vois olla hyvä juttu, jota kunta tai kaupunki vois edellyttää enemmänkin.* – Tarjoaja

Teoriassa mainitut kumppaneiden erilaiset lähtömotiivit näkyivät aineistossa. Osa palveluntarjoajista kuvasi, että tarjouskilpailuun lähtö oli elämän ja kuoleman kysymys. Toisille se oli taas mahdollisuus osaamisen näyttämiseen, uusien ratkaisujen kehittelyyn, toiminnan laajentamiseen ja kasvuun.

> [...] *ainutkertanen tilasuus tämmöselle mikroyritykselle päästä mukaan tämmöseen. Ja siinähän sitte jos se olis onnistunu niin olis tullu toki sitten, yritys olis kertaheitolla kasvanu yrityksen toiminnot laajentunu ja liikevaihto kasvanu että, sillä lailla.* – Tarjoaja

Vaikka teoriassa kumppanuutta tarkasteltiin pääosin organisaatioiden välisenä, niin aineisto tarjosi havaintoja myös organisaatioiden sisäisten kumppanuuksien muodostumisesta. Esimerkiksi tilaajaorganisaation sisällä hankintaan liittyvää toimintaa kuvattiin jatkuvaksi vuoropuheluksi ja hyvin sujuneeksi yhteistyöksi. Hankinnan koettiin vaikuttaneen myös alueen eri toimijoiden välisiin raja-aitoihin.

> [...] *ehkä nyt ensimmäistä kertaa vähä pystytetty semmosia raja-aitoja et ei oo niin tiukasti määritelty sitä että, kuka palvelua tuottaa ja että ei voida tehdä yhteistyötä.* – Tilaaja

Tarkastelua kumppanuuden elementeistä

Aineisto tarjosi mielenkiintoisia näkökulmia kuviossa 1 kuvattuihin kumppanuuden elementteihin liittyen. *Osaamisen ja resurssien yhdistäminen* näyttäytyi aineistossa hankinnan onnistumisen edellytyksenä. Jo tilaajan lähtöoletuksena oli, ettei yhdeltä taholta löydy riittävää osaamista näin laajaan palvelutarjontaan. Myös haastatellut kokivat, että hankintatapa vaatii monipuolista ja uudenlaista osaamista sekä substanssin että hankinnan osalta. Erityisesti pienten organisaatioiden edustajat kuvasivat tätä haasteena, sillä osaamista ei välttämättä löytynyt organisaatiolta itseltään ja sen ulkopuolelta hakeminen koettiin vaikeaksi.

> *Tietysti ensin katottiin et paljon meil on omaa osaamista, ja mitä me tarvitaan ulkopuolelta.* [...] *Niin että se* [...] *uskottavuus on riittävä.* – Tarjoaja

> *Ilman toisiimme me ei oltais kaikkea sitä palvelutuotantoo pystytty ikään kuin hallitsemaan että meillä toisella toista osioo ja toisella toista niin yhdessä me oltiin vahvoja.* – Tarjoaja

Voimavarojen yhdistäminen näyttäytyikin välttämättömänä niin tarjoajien välillä kuin myös tilaajaorganisaation sisälläkin. Joidenkin tarjoajien osalta yhteistyö käynnistyi luontevasti alueellisen ja aiemman yhteistyön pohjalta. Toisilla taas se alkoi enemmän sattumanvaraisesti. Osa tarjoajista olisi toivonut tilaajalle enemmän substanssiosaamista, mutta pääosin tilaajan hankintaosaamiseen ja paneutumiseen oltiin tyytyväisiä.

> *Sitä en tiedä tänä päivänä että miksi oli päätyny soittamaan meiän yritykseen.* – Tarjoaja

> [...] *olin hämmästynyt siitä kuinka hyvin he* [tilaaja] *hallitsivat sen, jotenkin sen protokollan. Tietysti se että koska mä en hallinnut sitä sitten taas ollenkaan, niin sitte heiän osaamisensa tuntu niin vankalta ja mahtavalta.* – Tarjoaja

Niin kaupungilla, palveluntuottajilla kuin konsortioiden sisälläkin näkyi yhteistä tahtotilaa kehittää asioita ja saada aikaan innovatiivisia ratkaisuja.

> [...] *yks suuri voitto tässä kilpailutuksessa on se että me ollaan varmasti pystytty siihen että kaikilla on yhteiset tavoitteet. Ennen tätä jokaisella on ollu hyvät tavoitteet ja halu tehdä hyvää, mutta kun tehdään erikseen niin sillon saadaan paljon vähemmän aikaseks.* – Tarjoaja

Tilaajan edustaja uskoi palveluntuottajien tiedostaneen jo kilpailuun lähtiessään kaupungin tavoitteet, minkä takia suuria ristiriitoja ei ilmennyt. Tavoitteita tarkennettiin neuvottelujen aikana. Pari tarjoajaa koki, että hankinnan loppuvaiheessa hinta ja palvelutuotannon perinteisyys painottuivat suhteessa laatuun ja uusiin teknologioihin. Yksi tarjoaja myös uskoi, että julkisissa hankinnoissa taustalla voi olla poliittisia motiiveja, jotka ohjaavat lopullista valintaa. Pari tilaajan edustajaa puolestaan epäili tarjoajien motiiveja. Tarjoajien puheesta ilmeni, että joillain heistä oli yhteisen hyvän lisäksi tarve ”hengissä säilymiseen” ja ”kilpailun voittamiseen”.

> *Mun mielestä se että siinä loppuvaiheessa purettiin niitä, sitä tahtotilaa ja laskettiin rimaa* [...] – Tarjoaja

> [...] *ei kuitenkaan yritykset varmaan pysty ajatteleen tätä ihan siitä näkökulmasta – meiän tehtävä on jotenki se hoitaa, et se loppuasiakas saa sen parhaan mahdollisen palvelun tai tavaran, mistä ikinä onkaan kyse. Joskus tuntuu vaan siis siltä että palveluntuottajat.. toki nekin sitä haluaa, mutta toki niil on niin vaan se, et ne on ne tulostavotteet ja raha se pääasia.* – Tilaaja

Haastatteluissa erityisesti tilaajien mutta myös tarjoajien osalta *näkyi pyrkimystä asiakkaan parhaaseen*, jota palvelulähtöisessä logiikassa korostetaan. Asiakkaan kuvattiin olleen pääosin mukana aikaisemmista hankkeista ja alueelta kerätyn tiedon kautta. Lisäksi asiakasryhmän edustaja oli ollut mukana arvioimassa osallistumishakemuksia. Jotkut tarjoajat olisivat kaivanneet asiakkaiden vahvempaa mukaan ottamista ja esimerkiksi dialogista kehittämistä edustuksellisuuden sijaan. Yksi myös ehdotti palveluntuottajan valinnan jättämistä kokonaan asiakkaalle, mikä heijastaa ajankohtaista keskustelua asiakkaan valinnanvapaudesta (ks. esim. STM 2016). Myös tilaajan puolella asiakkaan osallistuminen nähtiin tärkeänä.

> *Me yritettiin kirjottaa hirveen paljon osallistamisen näkökulmasta* [...] *et me pyritään rakentamaan sen semmosen* [...] *toimintamallin kautta jossa ihmiset saa itse vaikuttaa. Se oli kyllä itse asiassa meidän molempienkin tahtotila, sekä tilaajan että meidän.* – Tarjoaja

> *Ja yhteinen etu on se, että se asiakas voi hyvin. Tosiaan se on se tavote, jonka eteen tehään.* – Tilaaja

Myös *avoimuus ja luottamus* tulivat esille aineistossa olennaisena osana sekä tilaajan ja tarjoajan välistä että tarjoajien keskinäistä yhteistyötä.

> [...] *et pystytään tosiaan hyvin avoimesti kuitenki käymään sitä keskustelua.* [...] *Molemminpuolista luottamusta siihen että noi tietää mitä ne tekee ja noi tietää mitä ne hankkii.* [...] *Ja kaikki tietää ... se visio ja tavote on, ne tulokset on selvillä tai tiedossa.* – Tilaaja

Avoimuutta pidettiin välttämättömyytenä ja sen uskottiin esimerkiksi vähentävän valitusten tekemistä. Toisaalta avoimuus nähtiin myös riskinä esimerkiksi palveluntarjoajien keskinäisessä yhteistyössä liikesalaisuuksien mahdollisen paljastumisen takia. Riskinä pidettiin myös sitä, että tilaaja hyödyntää palveluntuottajilta saamiansa kehittämisideoita jossain toisessa yhteydessä tai toisen palveluntarjoajan kanssa. Tilaajan edustaja totesikin hankinnan vaativan luottamuksellisuuden huomioimista – tietynlaista skarppina olemista siinä, etteivät muiden innovaatiot paljastu.

Tasavertaisuuden näkökulmasta hankinnan lähtöasetelma oli poikkeuksellinen. Yksi kolmesta tarjoajasta toimi alueella jo aikaisemmin, ja sillä oli yhtymäpintaa kiinteistöt omistaviin tahoihin. Lisäksi se oli jo aiemmin tehnyt alueella kehitysyhteistyötä kaupungin kanssa. Tarjoajien osalta huoli tasavertaisuudesta näkyi puheena kilpailun reiluudesta. Haasteen tunnistivat kaikki osapuolet, myös tilaaja ja valittu palveluntarjoaja. Tasavertaisuutta tuettiin sillä, että tarjoajien osallistumishakemukset arvioitiin nimettömyyden suojaamana. Tätä kaikki osapuolet pitivätkin hyvänä käytäntönä. Tilaajan ja palveluntarjoajien välisessä toiminnassa tasavertaisuuteen voidaan nähdä liittyneen myös tarjoajien mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen tarjouspyyntöön. Tässä olennaisena nähtiin neuvottelut.

> *Ja silleen et kyl se koko ajan oli ittellä aika semmonen ... se mietitytti ettei me nyt vaan suosita yhtään tai ettei ne nyt vaan saa jotain etua tosta toisiin verrattuna.* – Tilaaja

> *Varmastiki sitä et me löydetään yhessä neuvotellen se ratkasu. Ei niin et toisella on määräävä asema siinä. Toki kaupungilla on se raha, millä se toimija sit toimii* [...] – Tilaaja

> [...] *sen neuvottelun aikana sehä hioutu sit se konsepti mitä lopulta, tarjouspyyntöö kirjattii että mitä sitte, kilpailutetaan. Ja sitten heillä oli myös mahdollisuus vaikuttaa siihen että mikkä ne palvelukokonaisuudet on* [...] – Tilaaja

Tarjoajien kokemukset vaikutusmahdollisuuksistaan vaihtelivat. Kilpailu koettiin kovana – viitattiin esimerkiksi siihen, että neuvottelutilanteissa esiin tulleet kehittämisehdotukset lisäsivät tarjouspyynnön vaatimuslistaa. Samoin pelättiin, että hinnan polkeminen alas estää yhteisen kehittämisen sopimuskauden aikana. Eräs tarjoaja viittasikin siihen, kuinka kovilla oltaisiin, jos kunta joutuisi samalla tavalla kilpailemaan oman tuotantonsa kanssa. Kohtuuttomia vaatimuksia pyrittiin kuitenkin tilaajan edustajan mukaan välttämään. Esimerkiksi mittareiden valinta jätettiin osittain sen takia auki, ettei tarjoaja joutuisi lupaamaan mitään, mitä ei voisi pitää.

> [...] *se että on avoin keskusteluyhteys pystyy vaikuttaan asioihin niin se kyllä toimii, ja sit myös yhdes miettiin ja kehittään, et kyllä kaupunki kuuntelee mun mielest aika herkälläki korvalla sitte kun asioist keskustelee ja kertoo että, ei oo semmonen kylmä* [naurahtaen]. – Tarjoaja

> *Eihän me samalla rivillä, samalla viivalla olla.* [...] *Et täytyy tehdä just tasan tarkkaan niin kun siitä kunnasta tulee. Et kyllä se neuvotteluasetelma ei oo ihan tasaväkinen.* – Tarjoaja

Vuorovaikutukseen ja dialogisuuteen liittyen keskustelumahdollisuutta ja esimerkiksi kaupungin järjestämiä avoimia tilaisuuksia pidettiin edellytyksenä kumppanuudelle. Neuvottelut nähtiin tärkeinä vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi ymmärretyksi tulemisen, ymmärryksen lisäämisen ja yhteisen kielen muodostumisen kannalta. Haastatellut kuvasivat neuvottelutilanteiden tun-

nelmaa valtaosin hyväksi ja moni koki keskustelun vuorovaikutteisena. Osa olisi kaivannut enemmän dialogisuutta.

> *Ne oli kovin jännittäviä tietenkin että* [nauraen] *saadaanko me itsemme ymmärretyksi* [...] *ehkä se oli justiin se kommunikointi siinä sitten et sitä ei välttämättä kaikkea osaa sillä tavalla kirjallisesti ilmaista että siinä varmasti saatiin puolin ja toisin enemmän niitä asioita auki sillon kun niistä juteltiin ja keskusteltiin ja sai esittää kysymyksiä.* – Tarjoaja

> *Se oli ihan lämminhenkistä ja hyvää keskustelua mitä siel niissä neuvotteluissa sitten käytiin.* – Tarjoaja

> *Ja itse asias mä en tiä olikse kuin paljon neuvottelua. Mun mielest se oli enemmän meidän esitys ja sitten jotain keskustelua käytiin.* – Tarjoaja

Kuten aiemmin kerrottiin, hankintaan osallistuminen ja sitä kautta kumppanuus ei kaikkien osalta perustunut täysin *vapaaehtoisuudelle*. Myös *vastavuoroisuuden* toteutumisessa tilaajan ja tarjoajien suhteessa näkyi aineiston perusteella haasteita. Yksi tarjoajista esimerkiksi kommentoi, että julkisissa hankinnoissa riski hukkatyöstä jää palveluntarjoajalle. Sama tarjoaja näki tärkeänä kannustimien rakentamisen palveluntarjoajalle siihen, että ”raskas kalusto” pidettäisiin tyhjillään.

> *Ja se palkkio voi olla vaan se että, saa niitä uusia asiakkaita et pääsee kasvattaa sitä liiketoimintaa ja sitä kautta, kasvattaa sen hyvän toiminnan vaikuttavuutta. Must se vois olla semmonen hyvä lähtökohta kumppanuudelle.*

Myös *yhteistyö* näyttäytyi aineiston perusteella keskeisenä kumppanuuden elementtinä ja tulosperusteiseen hankintatapaan liittyvänä tekijänä. Erityisesti sen merkitystä korostettiin ennen tarjouspyynnön viimeistelyä. Kumppanuutta myös kuvattiin ”aidosti todella tiiviinä yhteisenä tekemisenä”. Tilaajan edustajien mielestä yhteistyö palveluntuottajien kanssa oli hankinnassa erittäin tiivistä ja hyvässä yhteishengessä toteutettua. Samoin sillä nähtiin olleen lopputuloksen kannalta tärkeä rooli. Valtaosa tarjoajista koki samoin, mutta

joku kyseenalaisti yhteistyön luonteen. Yksi tarjoajista nosti esille *yhteisen kehittämisen* – hänen mielestään kumppanuus näkyy yleisesti ottaen erityisesti siinä.

> [...] *se oli tämmöstä tiivistä vuoropuhelua koko ajan.* – Tilaaja

> [...] *mut se on ehkä tää tämmönen perinteisempi palveluntuotanto niin siinä ei niinkään ehkä sellasta, ainoastaan jos tulee jotain virheitä* [naurahdellen] *niin sitten mutta tää tämmönen, ne kehittämisen kohteet niin niissä mun mielestä tulee se kumppanuus. Siinä vaiheessa ku tehdään jotain yhteistä tällästä ni siinä se kumppanuus kyllä ihan näkyy* [...] – Tarjoaja

> *No, mitä mä nyt sit sanosin. En mä ehkä jotenkin nähnyt sitä yhteistyönä vaan että kyllä se oli sillai että kaupunki kysyi, ja odotti ja sitten konsortio yritti mahdollisimman vakuuttavasti täyttää ne odotukset* [naurahtaa]. – Tarjoaja

Valtaosa hankintaan osallistuneista koki, että neuvotteluita käyden saatiin aikaan uudenlaisia ratkaisuja. Muutaman mielestä mahdollisuudet olisivat kuitenkin olleet vielä suurempaan muutokseen. Eräs tilaaja totesikin, että jokaisella tarjoajalla oli omia vahvuuksiaan.

> [...] e*t varmaan täydellinen ois ollu ku ois ottanu tosta ton ja tosta ton ja tuolta ton* [...] – Tilaaja

Johtopäätökset ja keskustelu

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kumppanuutta tulosperusteisessa hankinnassa tapaustutkimusta hyödyntäen. Tutkimuskysymyksenä oli, *millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten näkökulmista*. Aiemman kirjallisuuden ja teorian avulla kumppanuuden elementeistä rakennettiin synteesi, jota peilattiin konkreettiseen esimerkkiin tulosperus-

teisesta hankinnasta. Tutkimustapauksena oli Tampereen kaupungin ikäihmisten palvelujen hankinta Härmälän alueella[7].

Aiemmassa kirjallisuudessa viitattiin siihen, että palvelulähtöistä logiikkaa olisi hyödyllistä soveltaa myös julkisia palveluja tarkasteltaessa (ks. Virtanen & Stenvall 2012; 2014a, 92; Osborne ym. 2012). Tässä tutkimuksessa palvelulähtöisen logiikan näkökulmat toivat kumppanuuden tarkasteluun erityisesti painotusta erilaisten osaamisten yhdistämiseen sekä yhteiseen pyrkimykseen, jossa keskiössä ovat asiakasarvon rakentaminen ja asiakkaan parhaaksi työskenteleminen. Nämä näkökulmat eivät olleet ristiriidassa muuhun kirjallisuuteen nähden vaan pikemminkin tukivat tai rikastivat aiheen tarkastelua. Tutkimus antaakin viitteitä siihen, että julkisiin palveluihin liittyvän kumppanuuden tarkastelussa voidaan hyödyntää myös palvelulähtöisen logiikan näkökulmia.

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, miten kirjallisuudesta ja teoriasta rakennettu synteesi kumppanuuden elementeistä (kuvio 1) istuu yhteen käytännön toiminnan kanssa tulosperusteisessa hankinnassa. *Aineisto vahvisti synteesissä kuvattuja elementtejä ja teorian ja empirian välistä kytkentää*. Kaikki kuviossa 1 esitetyt elementit tulivat esille aineistossa, mutta niiden painotukset vaihtelivat.

Kumppanuuden elementtien ilmeneminen tulosperusteisessa hankinnassa

Kyseisessä tutkimustapauksessa kumppanuuden elementit ilmenivät monella eri tavalla. Esimerkiksi palvelun tilaajan ja tarjoajien suhteessa näytti korostuvan avoimuus, neuvottelut, vaikutusmahdollisuudet sekä aidon dialogin aikaansaaminen. Tähän liittyi tasavertaisuuden varmistaminen niin palveluntarjoajien välillä kuin tilaajan ja tarjoajien suhteen.

Tasavertaisuus näyttäytyi kokonaisuudessaan haasteellisena ja huomiota vaativana ilmiönä: ei pelkästään tilaajan määräävän aseman vaan myös tarjoajien erilaisten lähtötilanteiden takia. Myös vastavuoroisuus ilmeni varsin

7 Tuloksia tarkastellessa on huomioitava, että tutkimustapaus ei ollut täysin puhdas esimerkki tulosperusteisesta hankinnasta, vaan yhdistelmä sekä tulos- että suoriteperusteista hankintaa, eräänlainen hybridimalli.

mielenkiintoisena kysymyksenä. Kyseisessä hankinnassa voittava tarjoaja sai sopimuksen ja mittareiden tavoitetasojen saavuttamisen jälkeen mahdollisesti sopimuksen jatkoa. Sen sijaan hävinneet organisaatiot kantoivat riskin resurssien käyttämisestä hankintaprosessiin.

Hankintatapa edellytti kumppanuuksien muodostamista etenkin pienten tarjoajien välille. Tarjoajien välisessä suhteessa painottuikin erilaisten osaamisten yhdistäminen. Tarjoajien ja tilaajan suhteessa tätä yhdistämistä ei ollut niin selvästi nähtävissä, mutta tilaajan sisäisessä toiminnassa sen sijaan jonkin verran oli. Toki esimerkiksi ennen hankintaa tapahtuneen palvelutarpeen määrittämisen ja neuvottelujen voidaan ajatella liittyvän tilaajan ja tarjoajien osaamisen yhdistämiseen.

Tilaajan ja tarjoajien motiiveissa näkyi jonkin verran erilaisuutta, mikä saattaa näyttäytyä kumppanuuden haasteena. Motiivien erilaisuus nosti esille myös mahdollisen tarpeen kannustejärjestelmien luomiselle, jotta tavoitteet saadaan yhteen sovitettua. Lisäksi, kuten Tynkkysen (2013) tutkimuksessa, niin tässäkin tilaajien ja tarjoajien kokemuksissa kumppanuuden toteutumisessa on havaittavissa joitain eroja. Kokemukset kumppanuudesta erosivat kuitenkin myös palveluntarjoajien kesken, joten näin pienellä aineistolla eri osapuolten näkökulmien erosta ei voida tehdä yleistäviä johtopäätöksiä.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen *perusteella kumppanuus näyttäytyy julkisten palvelujen tulosperusteisessa hankinnassa keskeisenä huomioitavana näkökulmana ja monesta elementistä koostuvana kokonaisuutena – sellaisena, jota tulee tarkastella niin tilaajan ja tarjoajien välisenä kuin konsortioiden tai organisaatioiden sisäisenäkin*. Näyttäisi myös siltä, että kumppanuuden rakentumista tulisi tutkia pidemmällä aikaperspektiivillä. Kumppanuus ei rakennu vain hankinnan aikana vaan myös sitä ennen ja sen jälkeen.

Tulosperusteisessa hankinnassa on havaittavissa *kumppanuutta mahdollistavia tekijöitä*, kuten tilattavan palvelukokonaisuuden hioutumista neuvotteluja hyödyntäen. Silti pelkkä kumppanuutta mahdollistavien tekijöiden olemassaolo ei riitä. Esimerkiksi pelkkä neuvottelutilanteen järjestäminen ei tutkimuksen perusteella takaa vaikutusmahdollisuuksia, prosessin dialogisuutta tai vuorovaikutusta. Se vaatii kohtaamista ja kuuntelua sekä sitä kautta

uudenlaisen ymmärryksen muodostumista ja osaamisen tunnistamista puolin ja toisin. Tällöin palvelua todella rakennetaan erilaisen, yhdistetyn osaamisen varaan. Samoin se vaatii rohkeutta toimia toisin, mikä muuttaa toimijoiden roolia ja perinteisiä valta-asetelmia.

Tutkimuksessa ilmeni, että tulosperusteisessa hankinnassa tavoiteltavat tulokset voidaan liittää asiakkaan kannalta vaikuttaviin tekijöihin, mikä näyttäisi tarjoavan mahdollisuuden palvelulähtöisen logiikan mukaiselle ajattelulle – vuorovaikutukselle, yhteiselle arvonluonnille ja asiakkaan mukaan ottamiselle. Suuressa hankinnassa tulosperusteisuus näyttäisi myös ohjaavan ja osittain pakottavan tarjoajia osaamisen ja resurssien yhdistämiseen. Hyötyjen realisoituminen vaatii kuitenkin tässäkin uudenlaista toimintatapaa, jossa kaikki tuovat omalla osaamisellaan prosessiin lisäarvoa – ja niin, että asiakas on prosessissa mukana. Esimerkiksi tässä hankinnassa palvelunkäyttäjän osallistuminen arvon yhteisluomiseen oli rajallinen: heidän roolinsa rajoittui pitkälti heitä koskevan informaation hyödyntämiseen osana hankintaa (vrt. ”*The customer is always a co-creator of value*”. Vargo & Lusch 2008, 2; ks. myös Larjovuori ym. 2012, 11).

Tutkimus osoitti, että *palvelujen tilaaja*, kuten kunta, *voi hankintatavan valinnallaan ja sen toteutustavalla vaikuttaa palvelujen kehittymiseen ja kumppanuuksien rakentumiseen*. Kumppanuuden elementtien toteutuminen on huomioitava hankintaa suunnitellessa, mutta onneksi kaikkien elementtien täydellinen toteutuminen ei näytä olevan kumppanuuden ehdoton edellytys. Jotkut elementit voivat myös painottua vahvemmin kuin toiset. Virtasen ja Stenvallin (2014, 91–92) mukaan julkiset palvelut voidaan nähdä areenoina vuorovaikutukselle, yhteistyölle ja yhteisluomiselle, jota johtavat palveluita tuottavien organisaatioiden verkostot. Tulosperusteisen hankinnan hyödyntäminen ja hankinnan suuri koko näyttäisivät mahdollistavan alustan, jolla verkostoja ja yhteistyötä voidaan uudella tavalla hyödyntää – jos ja kun tilaajalla, mutta myös tarjoajilla, on siihen tahtoa ja osaamista.

Jatkotutkimuksen aiheita

Aineistosta nousi esille sekä kumppanuudesta että tulosperusteisesta hankinnasta monia varsin kiinnostavia näkökulmia, joihin tässä artikkelissa ei valitettavasti päästy syventymään. Kumppanuuden osalta tarvetta olisi edelleen laajentaa tarkastelua sen erilaisista elementeistä. Esimerkiksi kumppanuuteen liittyvää sopimuksellisuutta voisi tarkastella omana kokonaisuutenaan. Palvelulähtöisen logiikan painotuksissa on nähtävissä myös julkisten palvelujen tarkastelua hyödyttäviä näkökulmia koskien asiakkaan saamaa hyötyä, kumppanuutta ja verkostomaista toimintaa. Näiden teemojen tarkastelua voisikin olla hyödyllistä jatkossa laajentaa.

Tutkimustapauksen osalta mielenkiintoista olisi seurata sitä, miten tilaajan ja valitun palveluntarjoajan kumppanuus on käynnistynyt ja jatkunut sopimuskauden aikana. Samoin mielenkiintoista olisi tutkia, miten sopimuskaudella aikanaan optiokauden ratkaisevien mittareiden seurantaa tehdään ja minkälaisia mahdollisia haasteita mittaristo on asettanut. Tulosperusteisen hankinnan keskeisenä haasteena näkyi nimittäin niin tutkitussa tapauksessa kuin teoriassakin mittareiden määrittäminen ja mittaaminen. Lisäksi hankinnan raskaus näkyi selvästi. Hankintaan käytettiin valtavasti aikaa, osittain jaksamisen rajoilla paikoittain erittäin kiireisen aikataulun takia. Se oli myös tekijä, jonka takia valtaosa haastatelluista miettisi tarkkaan lähtemistä prosessiin uudestaan. Hankinta nähtiin kuitenkin, yhden vastaajan sanoin, ”opettavaisena pinnistyksenä”. Hankintatapaa ja hankinnan suuruutta pidettiin innostavana, mielenkiintoisena ja myös parhaimmillaan mahdollisuutena koko palveluprosessin uudenlaiseen tarkasteluun sekä uudenlaisten ratkaisujen kehittelyyn.

Tutkimus jätti siis vielä aiheita jatkotutkimukselle. Jatkossa myös nähdään, miten hankinnan kautta aikaansaadut muutokset palvelussa näkyvät palvelujen tuottamisessa ja Härmälän alueen asukkaiden arjessa.

Lähteet

Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 312–329.

Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, A-V. (2010). Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 33/2010.

Baxter, K., Weiss, M. & Le Grand, J. (2008). The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. Journal of Health Organization and Management, Vol. 22, No. 2, 111–128.

Bergman, M. A. & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. Journal of Purchasing and Supply Management 19, 73–83.

Billings, J. & de Weger, E. (2015). Contracting for integrated health and social care: a critical review of four models. Journal of Integrated Care, Vol. 23 No. 3, 153–175.

Bouckaert, G. (2015). Dissemination of scientific knowledge on reforming public administration: some changing mechanisms. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P-H Rannisto (toim.). Tiedolla johtaminen julkishallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press.

Bovaird, T. & Rhodri, D. (2011). Chapter 7 Outcome-Based Service Commissioning and Delivery: Does it make a Difference? In S. Groeneveld & S. Van De Walle (eds). New Steering Concepts in Public Management. Research in Public Policy Analysis and Management. Volume 21. Emerald Group Publishing Limited, 93–114.

Carroll, P. & Steane, P. (2000). Public-private partnerships. Sectoral perspectives. In S. P. Osborne (ed.). Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective. Routledge Advances in Management and Business Studies. London and New York, 36–56.

Checkland, K., Harrison, S., Snow, S., Mcdermott, I. & Coleman, A. (2012). Commissioning in the English National Health Service: what's the problem? Journal of Social Policy, Vol. 41 No. 3. Cambridge University Press, 533–550.

Clark, M., Denham-Vaughan, S. & Chidiac, M-A. (2014). A relational perspective on public sector leadership and management. International Journal of Leadership in Public Services. Vol. 10 No. 1, 4–16.

Clark, M., Ryan, T. & Dixon, N. (2015). Commissioning for better outcomes in mental health care: testing Alliance Contracting as an enabling framework. Mental Health and Social Inclusion. Vol. 19. No. 4, 191–201.

Grönroos, C. (2000). Service Management and Marketing. A Customer Relationship Management Approach. Second edition. England: John Wiley & Sons, Ltd.

Grönroos, C. (2006). Adopting a Service Logic for Marketing. Marketing Theory. Vol. 6. No. 3, 317–333. In C. Grönroos (2007). In Search of a New Logic for Marketing. Foundations of Contemporary Theory. Great Britain: John Wiley & Sons, Ltd., 173–192.

Gummesson, E. (2006). Many-to-many marketing as grand theory. A Nordic School Contribution. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions. USA: M. E. Sharpe, Inc., 339–353.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. (2011). Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos. Talentum Media Oy.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. The Australian Journal of Public Administration. Vol. 66 No. 3, 353–366.

Gummesson, E. (2000). Qualitative Methods in Management Research. Second Edition. Sage Publications, Inc.

Halme, K., Lemola, T., Viljamaa, K., Lievonen, J., Yliherva, J., Ahvenharju, S., Pathan, A., Kotilainen, M., Nikula, N. & Widgrén, M. (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Tekes.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampere University Press.

Hannula, A. (2007). Systemaattinen tekstianalyysi. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M Värri (toim.). Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print, 111–125.

Harisalo, R. (2013). Taloudellisen kehityksen aallot. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall (toim.). Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press, 17–31.

Harisalo, R. & Miettinen, E. (2010). Luottamus. Pääomien pääoma. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print.

Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa I. Karppi & L-M. Sinervo (toim.). Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Juvenes Print, 191–211.

Heinonen, J. (1999). Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Väitöskirja. Sarja A-5:1999. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.

Heinonen, K. & Strandvik, T. (2015). Customer-dominant logic: foundations and implications. Journal of Services Marketing. Vol. 29, Issue 6/7, 472–484.

Hilli, P., Karttunen, M., Keltanen, T., Pyykkö, M. & Rautio, S. (2015). SIB-opas julkiselle sektorille. Tulosperusteinen rahoitussopimus käytännössä. Sitran selvityksiä 106. Helsinki: Sitra.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). Tutki ja kirjoita. 10., uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hodge, G. A., Greve, C. & Boardman, A. E. (2010). International handbook on public-private partnerships. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Hämäläinen, P., Lanne, M., Jännes, J., Hanski, J., Rytkönen, A. & Reisbacka, A. (2014). Ikäihmisten tarvelähtöisten palveluiden kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva-loppuraportti. VTT Technology 155.

Jaworski, B. & Kohli, A. K. (2006). Co-creating the voice of the customer. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions. USA: M. E. Sharpe, Inc., 109–117.

Johnstone, R. (2016). Commission for results. Public Finance. Issue 1/2 2016. London. United Kingdom: Redactive Publishing Ltd., 12–13.

Judén-Tupakka, S. (2007). Askelia fenomenologiseen analyysiin. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M. Värri (toim.). Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print, 62–90.

Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

Karsio, O. & Tynkkynen, L-K. (2015). Kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin keskinäissuhteiden muutokset – esimerkkinä vanhuspalvelut. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). Terveydenhuollon muutokset. Tampere University Press. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 81–100.

Klée, D. (2008). "Explaining about ... health and social care commissioning". Working with Older People. Vol. 12 Issue 4. Pavilion Journals (Brighton) Ltd, 10–13.

Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe. Public Management Review 10(4), 505–525.

Koivumäki, T. & Karikko, W. (2013). Tampereen kaupunki Ikäihmisten palvelut. Tampereen Pekka-hankkeen loppuraportti. KASTE. TRE:/7576/2011. 11.10.2013.

Koivuniemi, K., Holmberg-Marttila, D., Hirsso, P. & Mattelmäki, U. (2014). Terveydenhuollon kompassi. Avain asiakkuuteen. PerSona-sarja. Riika: Duodecim.

Koskiaho, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Kostiainen, J. (2007). Kaupunkiseutujen kehitys ja itseuudistuminen. Käsitteellistä perustaa etsimässä. SENTE työraportteja 16/2007. Tampereen yliopisto.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2015). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9–38.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

Larjovuori, R-L, Nuutinen, S., Heikkilä-Tammi, K. & Manka M-L. (2012). Asiakkaat kuntapalveluiden kehittäjiksi. Opas tehokkaan osallistumisen työkaluihin. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu. Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos.

Lith, P. (2012). Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. Elinkeino- ja innovaatio-osasto 22.5.2012. TEM raportteja 18/2012.

Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ. 30.9.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013.

Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (2006b). Service-dominant logic as a foundation for a general theory. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions. M. E. Sharpe, Inc. USA, 406–420.

Lusch, R. F. & Nambisan S. (2015). Service Innovation: A Service-Dominant Logic Perspective. MIS Quarterly Vol 39, No. 1, 155–175.

MacQuaid, R. W. (2000). The theory of partnership. Why have partnerships? In S. P. Osborne (ed.). Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective. London and New York: Routledge Advances in Management and Business Studies, 9–35.

Mäntylä, R. (2007). Kertovan muutosselonteon menetelmä. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M. Värri (toim.). Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print, 40–61.

Niemelä, M. & Saarinen, A. (2015). Terveydenhuoltopolitiikan muutokset. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). Terveydenhuollon muutokset. Tampere University Press. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 13–26.

Nousiainen, M. (2011). Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – tulkintoja suomalaisen Leader-toiminnan poliittisuuksista. Julkaisuja 24. Seinäjoki, Mikkeli: Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass: Addison-Wiley Publishing Company, Inc.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? Public Management Review. Vol. 8, No. 3, 377–387.

Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (ed.). The New Public Governance? London: Routledge: 1–16.

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. American Review of Public Administration. 43/2, 135–158.

Pento, T. (2007). Julkisten palvelujen historiasta. Teoksessa P-H. Rannisto, T. Pento & M. Vedenkannas (toim.). Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11. Helsinki: Edita Prima Oy, 15–36.

Pestoff, V. (2012). New Public Governance, Co-production and Third Sector Social Services in Europe. In V. Pestoff, T. Brandsen & V. Verscheure (eds). New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. London: Routledge, 361–380.

Pierre, J. (2000). Debating Governance – Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press.

Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). Governance, Politics and the State. Houndmills: Macmillan.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). Public management reform: A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.

Raitakari, S., Juhila, K., Günther, K., Kulmala, A. & Saario, S. (2012). Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 47–80.

Rannisto, P-H. (2007). Julkisten palvelujen strateginen johtaminen. Teoksessa P-H. Rannisto, T. Pento & M. Vedenkannas (toim.). Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11. Helsinki: Edita Prima Oy, 37–52.

Rintamäki, T. (2014). Tuotantolähtöisestä palvelulähtöiseen toimintalogiikkaan. Teoksessa T. Rintamäki & P. Tienhaara (toim.). Palveluajattelun murros – näkymiä uudistuvaan palveluun. Tampere: Tampere University Press, 12–17.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Saarijärvi, H., Kannan, P. K. & Kuusela, H. (2013). Value co-creation: theoretical approaches and practical implications. European Business Review, vol. 25. Issue 1, 6–19.

Slay, J. & Penny, J. (2014). Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities. New Economics Foundation (NEF). Saatavissa http://b.3cdn.net/nefoundation/974bfd0fd635a9ffcd_j2m6b04bs.pdf. Viitattu 5.5.2016.

Sitra (2015). Hankintamenettelyt uusiksi Tampereen vanhusten palvelussa. Artikkeli 14.05.2013. Saatavissa http://www.sitra.fi/artikkelit/johtaminen/hankintamenettelyt-uusiksi-tampereen-vanhusten-palvelussa. Viitattu 15.5.2016.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen. Helsinki: Tietosanoma.

STM (2008). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6. Helsinki: Yliopistopaino.

STM (2011). Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Julkaisuja 2011:1. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

STM (2013). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2015/1). Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtioneuvoston tiedote. Hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja itsehallintoalueista. Saatavissa http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista. Viitattu 20.06.2016.

STM (2015/2). Kärkihankkeet. Palvelut asiakaslähtöisiksi. Saatavissa http://stm.fi/hankkeet/asiakaslahtoisyys. Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 11.11.2015.

STM (2016). Selvitysryhmä: Asiakkaan valinnanvapauden toteuttamiseksi eri vaihtoehtoja. Tiedote 32/2016. 15.3.2016. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvitysryhma-asiakkaan-valinnanvapauden-toteuttamiseksi-eri-vaihtoehtoja?_101_INSTANCE_3wyslL01Zoni_groupId=1271139. Viitattu 20.6.2016.

Suomen Kuntaliitto (2010). Suomen Kuntaliiton hallituksen 4.2.2010 hyväksymät kilpailupoliittiset linjaukset. Saatavissa http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupolitiikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Documents/Kuntaliiton_hallituksen_4.2.2010_hyvaksymat_kilpailupoliittiset_linjaukset.pdf. Viitattu 17.5.2016.

Syrjäläinen, E., Eronen, A. & Värri, V-M. (toim.) (2007). Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print.

Syvänen, S., Tikkamäki, K., Loppela K., Tappura, S., Kasvio, A. & Toikko, T. (2015). Dialoginen johtaminen. Avain tuloksellisuuteen, työelämän laatuun ja innovatiivisuuteen. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print.

Tampereen kaupunki (2009). Tampere virtaa. Sujuvan elämän suuri kaupunki vastuullisesti kehityksen kärjessä. Tampereen kaupunkistrategia 2020. Hyväksytty 2009.

Tampereen kaupunki (2013). Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki. Tampereen kaupunkistrategia 2025. Hyväksytty 19.8.2013.

Tampereen kaupunki (2014a). Päätöspöytäkirja 14.1.2014. 13 §. Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen kilpailutus.

Tampereen kaupunki (2014b). Päätöspöytäkirja 19.6.2014. 152§. Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen kilpailutus.

Tampereen kaupunki (2014c). Tampereen kaupungin tiedote 24.09.2014. Härmälässä ikäihmisten palvelut tuodaan lähelle asukkaita. Saatavissa http://www.tampere.fi/tampereinfo/viestinta/tiedotteet/2014/VPS9HrEIm.html. Viitattu 10.11.2015.

Tampereen kaupunki (2015). Ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen ydinprosessin vuoden 2015 vuosisuunnitelma.

Tekes (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Libris Oy. Saatavissa https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf. Viitattu 17.5.2016.

Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/14, 449–463.

Tuurnas, S. (2015). LIITE 9: CASE-kuvaukset innovatiivisista toimintamalleista. Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen kilpailutus innovatiivisena hankintana. Teoksessa P-H. Rannisto (toim.). Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Acta 253. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tuurnas, S. (2016). The Professional Side of Co-Production. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.

Tynan, C., MacKechnie, S. & Hartley, S. (2014). Journal of Marketing Management. Vol. 30. Nos. 9–10, 1058–1081.

Tynkkynen, L-K. (2013). Towards Partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland. Academic dissertation. University of Tampere. Tampere: Tampere University Press.

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. Journal of Marketing 68, 1–17.

Vargo, S. L., Lusch, R. F. & Morgan, F. W. (2006). Historical perspective on service dominant logic. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions. USA: M. E. Sharpe, Inc., 29–42.

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. Journal of the Academic Marketing Science, 36, 1–10.

Vargo, S, L. & Lusch, R, F. (2015). Institutions and axioms: an extensions and update of service-dominant logic. Journal of the Academic Marketing Science, 44, 5–23.

Vedenkannas, M. (2007). Oikeudellisia näkökulmia kumppanuutta edistävän hankintaprosessin kehittämiseen. Teoksessa P-H. Rannisto, T. Pento & M. Vedenkannas (toim.). Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11. Helsinki: Edita Prima Oy, 73–85.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014a). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond. New Public Management's unfinished trajectory? International Journal of Leadership in Public Services, Vol. 10 Issue 2, 91–107.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014b). Älykäs julkinen organisaatio. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. In J. Glasby (ed.). Commissioning for health and well-being. An introduction. Great Britain. Bristol: The Policy Press, 145–168.

Woodin, J. (2006). Healthcare commissioning and contracting. In K. Walshe & Smith, J. (eds). Healthcare management. Maidenhead: Open University Press, 201–223.

Yliherva, J. (2006). Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. Helsinki: Edita Prima Oy.

OSA IV

Markkinat filosofisen tarkastelun kohteena

Markkinoiden luomisen ja huoltamisen filosofia – liberalistinen näkökulma

Risto Harisalo & Pasi-Heikki Rannisto

Johdanto

Julkiset palvelut ovat jatkuvasti olleet kiihkeän keskustelun ja väittelyn kohteina. Kansalaiset palvelujen käyttäjinä, ammattilaiset palvelujen tuottajina, poliitikot palvelujen rahoittajina ja tutkijat palvelujen analysoijina ovat ottaneet yhteen julkisten palvelujen asemasta ja kehittämisestä. Ajatus jatkuvasti laajenevista uusista ja lisätyistä julkisista palveluista on haastettu. On kiinnitetty huomiota palvelujen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen (Montin 2011). Tarve vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia julkisten palvelujen suunnittelussa, rahoittamisessa ja tuottamisessa on puolestaan haastanut tehokkuuspyrkimykset (ks. esim. Vedung 2000). Näiden rinnalla on jatkuvasti keskusteltu julkisia palveluja koskevan päätöksenteon keskittämisestä ja hajauttamisesta valtion ja kuntien välillä sekä ohjauksen yleisyydestä ja yksityiskohtaisuudesta (Montin 2011).

Kilpailuttaminen ja siirtäminen markkinoille ovat viimeisimpiä julkisia palveluja koskevia haasteita. Tässä ajatuksena on, että palvelujen tehokkuuspyrkimykset, osallistumismahdollisuuksien lisääminen, päätöksenteon keskittäminen ja yksityiskohtainen ohjaus eivät ole tuottaneet haluttuja tuloksia, ja että yhteiskunnan kehitys kansalaisyhteiskunnan suuntaan vaatii uutta ajattelua julkisten palvelujen suunnittelusta, rahoittamisesta ja tuottamisesta.

Tarkastelu on tärkeää ja ajankohtaista, sillä ihmisten käsitykset kilpailuprosessista, kilpailuttamisesta, voittojen tavoittelusta ja niin edelleen ovat suh-

teellisen vahvasti poliittisesti tulehtuneita ja ideologisesti värittyneitä. Eikä vähiten siitä syystä, että keskustelussa julkiset palvelut erotetaan yksityisistä palveluista lähinnä järjestämisvastuun ja tuottamisen omistajuuden perusteella eikä palvelujen luonteesta riippuen (vrt. Hallipelto 2008). On siis luonnollista selvittää, mitä julkiset ja yksityiset palvelut ovat, miten ne eroavat toisistaan ja mitä kilpailuprosessi tarkoittaa julkisten palvelujen nykyisessä kehitysvaiheessa. Tarkoitus on tarkastella kilpailun käsitettä mahdollisimman teknisesti ja neutraalisti eikä esimerkiksi vaatia julkisten palvelujen kilpailuttamista tai siirtämistä markkinoille.

Julkisen palvelun monimuotoisuus

Palvelut julkisina instituutioina

Ennen markkinoiden toiminnan ja kilpailuprosessin tarkastelua on tarkasteltava julkisen palvelun käsitettä ja erityisesti sen institutionaalista luonnetta. Julkinen palvelu ei ole vain palvelu, vaan myös monimutkainen institutionaalinen järjestely, jossa keskitetyn päätösvallan tehtävänä on varmistaa suunnittelun laaja-alaisuus, toimenpiteiden rationaalisuus ja käyttäjien tasa-arvo yleisen hyvinvoinnin edistämiseksi (Douglas 1982; Little 2002). Julkisia palveluja on enemmän tai vähemmän johdonmukaisesti kehitetty näiden kriteereiden mukaan huolimatta siitä, että niiden keskinäinen painoarvo on ajan myötä vaihdellut. Tätä palvelun ympärillä olevaa kokonaisuutta on luonnehdittu muun muassa kaavamaisiksi hallinnollisiksi prosesseiksi (Lindbeck 1973) ja byrokratiaksi (Almqvist 2012).

Päätöksenteon keskitys on ensimmäinen julkisen palvelun institutionaalisista kriteereistä. Se kohdistaa huomion valtion ja kuntien välisiin suhteisiin olettamalla, että valtio pystyy näkemään kokonaisuuden toisin kuin kunnat, jotka tarkastelevat asioita pääsääntöisesti omasta näkökulmastaan (Hill 1997; Noponen 1992). Valtiolla on usein intressi edellyttää, että kaikki kunnat toimivat tietyllä tavalla tietyissä tilanteissa. Kun päätöksenteko on keskitetty

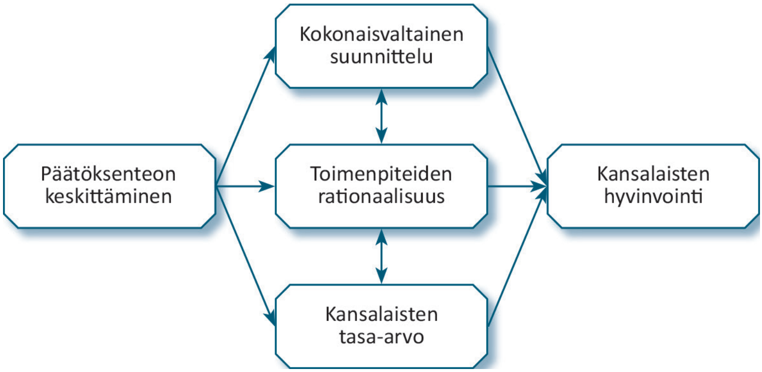
valtiolle, se suunnittelee, rahoittaa ja organisoi palvelujen tuotannon. Samalla se ohjaa ja valvoo kuntia toimimaan haluamallaan tavalla joko yksityiskohtaisella ohjauksella tai yleispiirteisillä tavoitteilla. Tähän tulkintaan perustuu yleiseen mielipiteeseen vahvasti juurtunut käsitys kunnista julkisen hallinnon hierarkian alimpana tasona.

Suunnittelun laaja-alaisuus ja kokonaisvaltaisuus on toinen julkisiin palveluihin yleisesti liitetty institutionaalinen kriteeri (Douglas 1982; Montin 2011). Kokonaisuuden hallintaan tähtäävää suunnittelua – kehittämistä – on tehtävä hallitusti ja ohjelmallisesti. Tämä on ainoa tapa kohdentaa kansakunnan voimavarat optimaalisesti. Suunnittelun kokonaisvaltaisuudessa on kysymys tasapainoajattelusta, jossa tavoitteena on tila, jossa yhden kunnan tilan parantaminen edellyttää jonkun toisen kunnan olosuhteiden huonontamista (Little 2002). Tällaista tilaa kutsutaan Pareto-optimiksi.

Suunnittelun käsite on lähes kokonaan kadonnut julkisista palveluista käytävässä keskustelussa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että suunnittelulle ei enää olisi sijaa. Käytännössä suunnittelun synonyymeinä käytetään sellaisia käsitteitä kuin kehittäminen, uudistaminen ja muuttaminen. Vaikka käsitteet ovat vaihtuneet, niiden toiminnallinen sisältö on pysynyt suurin piirtein ennallaan.

Toimenpiteiden rationaalisuus on kolmas julkisiin palveluihin liitetty institutionaalinen kriteeri. Tässä ajatuksena on, että rationaalisesti toimiva valtio hyväksyy vain sellaiset toimenpiteet, jotka läpäisevät järjen kritiikin (Simon 1983, 3; Townley 2008). Weber erotti toisistaan tavoiterationaalisuuden ja keinorationaalisuuden (Weber 1978). Tavoitteet ja keinot on muotoiltava avoimesti ja demokraattisesti ja valittujen keinojen on tuettava tavoitteiden saavuttamista. Kun näin tapahtuu, voidaan puhua välineellisestä rationaalisuudesta.

Kansalaisten tasa-arvo julkisten palvelujen kuluttajina on neljäs institutionaalinen kriteeri, jonka mukaan kansalaisten on kaikkialla saatava suurin piirtein samat, yhteisillä resursseilla tuotetut palvelut asuinpaikastaan ja varallisuudestaan huolimatta (Paloheimo & Wiberg 1997). Tasa-arvo on yksi vaikeimmista kriteereistä julkisten palvelujen yhteydessä. Kuvio 1 havainnollistaa edellä sanottua.



Kuvio 1. Julkiset palvelut instituutiona.

Tämä institutionaalinen järjestely toimi niin kauan, kun yhteiskunnalliset olosuhteet pysyivät suhteellisen vakiona ja muuttumattomina, ja yhteiskunnasta tuotettiin luotettavaa tietoa, jonka avulla valtio pystyi toteuttamaan tavoitteensa kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Kun olosuhteet alkoivat yhteiskunnassa muuttua ja muutoksista oli yhä vaikeampi saada luotettavaa tietoa, kävi vaikeaksi perustella päätösvallan keskittämistä valtiolle.

Päätöksentekoa koskeva tutkimus on osoittanut, että rationaalisuus on parhaimmillaankin vain rajoitetusti rationaalista eikä täydellisesti rationaalista (ks. esim. Simon 1983). Koko yhteiskuntaa koskettavat tavoitteet ja keinot ovat väistämättä liian moniselitteisiä ja ristiriitaisia sekä niiden vaikutukset suurelta osin ennakoimattomia (March & Simon 1993). Ihmiset eivät yksinkertaisesti voi tietää kaikkea eivätkä hallita valintoihinsa vaikuttavia tekijöitä. He voivat myös tehdä samanaikaisesti keskenään ristiriitaisia asioita (March 1994). Heidän ajatteluaan ohjaavat monet asioita pelkistävät, yksinkertaistavat ja jopa vääristävät tekijät. Vaikka he ovat tietoisia näistä tekijöistä, he eivät ole perillä siitä, kuinka ne vaikuttavat heidän ajatteluunsa. Vaikka yleisessä kielenkäytössä *rationaalisuus* viittaa loogiseen harkintaan ja tunteiden eliminointiin, päätöksenteon teoreetikot eivät näe asiaa samalla tavoin. (Kahneman 2011.) Heille rationaalisuudessa ei ole kysymys siitä, ovatko yksilön preferens-

sit ja uskomukset rationaalisia, vaan siitä, missä määrin ne ovat keskenään johdonmukaisia (Kahneman 2011).

Kansalaisten tasa-arvo julkisten palvelujen kriteerinä on parhaiten kestänyt ajan haasteita, ja sitä pidetään yhä edelleen yleisesti hyväksyttävänä. Kun ihmisten arvot ja tarpeet ovat suurin piirtein samanlaisia, tasa-arvo on hyödyllinen kriteeri arvioida palvelujen jakamista ja käyttöä. Jos ihmisten arvot ja tarpeet ovat erilaiset ja niiden kehitys on luonteeltaan eriytyvää, tasa-arvon soveltaminen muuttuu ongelmalliseksi. Tasa-arvoa sovellettaessa arvojen ja tarpeiden muutoksessa jotkut saavat julkisia palveluja enemmän ja toiset vähemmän kuin heidän tarpeensa edellyttäisivät.

Perinteisesti julkisten palvelujen tuottamia vaikutuksia on luonnehdittu kollektiiviseksi hyödyksi ja hyvinvoinniksi. Tällöin ajatuksena on, että kansalaiset kokevat palvelujen vaikutukset suurin piirtein samalla tavoin omassa elämässään. Tästä seuraa, että kansalaisten hyvinvointia voidaan laaja-alaisesti ja rationaalisesti lisätä, ja että heidän keskinäistä hyvinvointiaan voidaan suhteellisen luotettavasti verrata keskenään (Little 2002). Näitä kahta käsitystä on kuitenkin vaikea vakuuttavasti puolustaa. Esimerkiksi yhden mielestä investointi tiettyyn julkiseen palveluun on hyödyllinen, kun taas toisen mielestä se on hyödytön.

Edellä käsitellyn perusteella on mahdollista päätellä, että julkisen palvelun perustana olevaa institutionaalista viitekehystä voidaan perustellusti kritisoida. Vaikka kritiikki on teoreettiseen päättelyyn perustuvaa eikä empiriasta johdettua, se antaa oikeuden ajatella, että julkisten palvelujen institutionaalisessa viitekehyksessä on korjausta ja kehittämistä vaativia ongelmia. Näissä pyrkimyksissä tärkeintä on huomata, että niissä on kysymys loogisen ja kriittisen ajattelun teknisestä soveltamisesta julkisiin palveluihin eikä poliittisista tai ideologisista tavoitteista.

Julkisten palvelujen määrittäminen

Edellä julkisia palveluja on käsitelty ikään kuin ne kaikki olisivat luonteeltaan samanlaisia. Näin asia ei kuitenkaan ole. Julkisia palveluja määriteltäessä on

hyödyllistä käyttää hyödykkeen käsitettä, johon sisältyvät sekä aineettomat palvelut että fyysiset tuotteet. Hyödykkeet muodostavat jatkumon, jonka ääripäinä ovat puhtaat yksityiset ja julkiset hyödykkeet.

Puhdas yksityinen hyödyke on sellainen, että sen käyttö – ostaminen – vähentää hyödykkeen määrää ja ostajalla on oman tahtonsa mukaan oikeus käyttää sitä muiden estämättä (Paloheimo & Wiberg 1997). Tämän määritelmän mukaan erilaiset kulutushyödykkeet, kuten auto, vaatteet, kengät ja asunto, ovat puhtaita yksityisiä hyödykkeitä. Myös erilaiset investointihyödykkeet, kuten koneet ja laitteet, ovat määritelmällisesti puhtaita yksityisiä hyödykkeitä. Huomattakoon, että puhtaana yksityisenä hyödykkeenä on pidettävä myös markkinoilla tarjolla olevia terveys- ja koulupalveluja. Puhtaiden yksityisten hyödykkeiden perustana on ajatus, että ne on järkevää tuottaa markkinoilla kilpailuprosessissa eikä siirtää niitä koskevaa päätöksentekoa poliittiseen prosessiin.

Puhdas julkinen hyödyke on puolestaan sellainen, että sen käyttö ei vähennä hyödykkeen määrää, ja että ketään ei voida estää käyttämästä sitä, jos se on yhdelle mahdollinen (Paloheimo & Wiberg 1997). Tällöin puhtaita julkisia hyödykkeitä ovat puhdas ilma, kansakunnan ulkoinen ja sisäinen turvallisuus ja infrastruktuuripalvelut kuten maantiet. Puhtaiden julkisten hyödykkeiden perustana on ajatus, että ne on järkevää tuottaa poliittisessa prosessissa eikä siirtää niitä koskevaa päätöksentekoa markkinoille kilpailuprosessiin.

Jos julkisen hyödykkeen kriteereiksi valitaan niukkuuden periaate (kulutus ei vähennä tarjolla olevaa määrää) ja poissulkemisen periaate (ketään ei voida estää kuluttamasta), on mahdollista huomata, että monet tällä hetkellä julkisen vallan vastuulla olevat hyödykkeet eivät ole puhtaita julkisia hyödykkeitä. Julkisella vallalla on vastuullaan myös sellaisia hyödykkeitä, jotka ovat ainakin osittain täyttävät puhtaan yksityisen hyödykkeen kriteerit. Näitä ovat maksulliset hyödykkeet ja yhteisresurssit.

Julkisen vallan omistamia maksullisia hyödykkeitä ovat esimerkiksi teatterit, vesilaitokset, sähkölaitokset ja radio- ja televisiokanavat. Nämä ovat hyödykkeitä, joita monet ihmiset voivat käyttää yhtä aikaa edellyttäen, että he ovat maksaneet kulutuksestaan. Jos he eivät ole maksaneet vaadittua hintaa,

heitä voidaan estää kuluttamasta. Esimerkiksi teatteriin pääsee lipun lunastamalla. Yhteisresurssit osittain julkisina hyödykkeinä ovat kaavoitetut alueet, muut maa-alueet, kuten luonnonsuojelualueet, vesivarannot jne. Näitä hyödykkeitä jokainen voi käyttää muista riippumatta, mutta ketään ei voida estää niitä kuluttamasta.

Maksullisista hyödykkeistä ja yhteisresursseista puhuttaessa on syytä huomata, että niiden luonne voi radikaalisti muuttua teknologisen kehityksen myötä (Friedman 1986). Radioaaltojen lukumäärän ollessa hyvin suppea radio ja televisio sijoittuivat edelliseen kategoriaan. Kun niiden lukumäärä kasvoi, radio- ja televisiolähetykset siirtyivät samalla jälkimmäiseen kategoriaan.

Puhdas yksityinen hyödyke on käsite, joka ensikatsannolla tuntuu ongelmattomalta, mutta on kuitenkin kaikkea muuta. Tällaisia ovat ensinnäkin luonnolliset eli tekniset monopolit, kuten postilaitos, rautatiet, sähkönsiirtoverkot, vesi- ja viemäriverkot ja niin edelleen. (Friedman 1982.) Näille on tunnusomaista, että kuluttajat eivät voi valita mieleistään tuottajaa. On kolme tapaa käsitellä luonnollisia monopoleja, joista yksikään ei ole täysin tyydyttävä, ja joilla kaikilla on omat kannattajansa. Ne ovat 1) siirto yksityisille markkinoille 2) siirto poliittiseen päätöksentekoon ja 3) näitä kahta välittävänä siirto yksityiselle markkinoille suhteellisen vahvassa julkisessa sääntelyssä (Friedman 1982).

Toinen puhtaisiin yksityisiin hyödykkeisiin liittyvä ongelma koskee palveluja, jotka toimivat markkinoilla, mutta ovat funktionaalisesti lähellä julkisen hyödykkeen käsitettä. Tällainen hyödyke on esimerkiksi haja-asutusalueita palveleva linja-autoliikenne tai muut vastaavat kuljetuspalvelut, joissa julkisella vallalla on suhteellisen vahva intressi toimia. Yhteiskunnalliset erityisolosuhteet luovat kysynnän tällaisille perusluonteeltaan yksityisille, mutta funktionaalisesti julkisille palveluille.

Kolmas puhtaiden yksityisten hyödykkeiden ongelmallinen alue kytkeytyy sellaisiin hyödykkeisiin, joiden tuotanto työllistää huomattavan osan paikallisyhteisön työvoimasta. Tällaisia ovat erityisesti yhden tehtaan ympärille muodostuneet kunnat. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimiessaan

tällainen yritys on väistämättä myös tavallista voimakkaamman poliittisen tarkkailun alainen (Rhenman 1975).

Edellä sanotun perusteella lienee ensinnäkin selvää, että kaikki julkiset hyödykkeet eivät ole täysin julkisia siinä mielessä, että ne voitaisiin perustellusti pitää julkisessa viitekehyksessä. Lisäksi lienee yhtä selvää, että monien yksityisten palvelujen yhteiskunnallinen merkittävyys on sitä luokkaa, että niitä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota poliittisiin näkökohtiin. Jos elämä markkinoilla on ainakin jossain määrin poliittisen tarkkailun alaisena, myös poliittinen elämä on vähintään samassa määrin taloudellisen tarkkailun alaisena. Lisäksi julkisia ja yksityisiä hyödykkeitä olisi analysoitava eriytyneesti eikä kategorisesti homogeenisena ryhmänä.

Markkinoiden luomisen vaihtoehtojen jäljittäminen

Yksityistäminen markkinoiden luomisen vaihtoehtona

Toisen maailmansodan jälkeen läntiset teollisuusmaat alkoivat tarjota yhä useampia julkisia palveluja kansalaisilleen. Samalla ne hankkivat omistukseensa huomattavan joukon yrityksiä erilaisin perustein. Osa hallituksista halusi valtiollistaa yrityksiä, joilla oli huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Oli strategista merkitystä omaavia tuotannonaloja, joissa julkinen intressi oli huomattava. Oli myös tuotannonaloja, joihin valtio investoi taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen nopeuttamiseksi.

Yhteistä näille kahdelle toisiaan tukevalle prosessille oli, että valtioista ja erityisesti pohjoismaisista kunnista tuli merkittäviä taloudellisia toimijoita, joiden valinnoilla oli huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Tämä kehitys, jossa valtio vastasi eri hyödykkeiden tuotannosta, ei tapahtunut pelkästään läntisissä teollisuusmaissa, vaan myös kehitysmaissa ja etenkin kaikissa sosialistisissa valtioissa, joissa valtio ei antanut tilaa yksityiselle tuotannolle ja markkinoille.

Toisen maailmasodan jälkeisessä politiikassa ajateltiin, että julkinen valta pystyy ohjaamaan, johtamaan ja kehittämään tuotannollista toimintaa huomattavasti paremmin kuin yksityiset omistajat vapailla markkinoilla. Tätä kehitystä John Kenneth Galbraith todisti kirjassaan *Uusi yhteiskunta* väittäessään, että taloudellinen valta oli siirtynyt yksilöiltä organisaatioille, jotka kollektiivisina yksikköinä pystyivät toimimaan luonnollisia henkilöitä paremmin ja olivat vielä kaiken lisäksi kuolemattomia (Galbraith 1970).

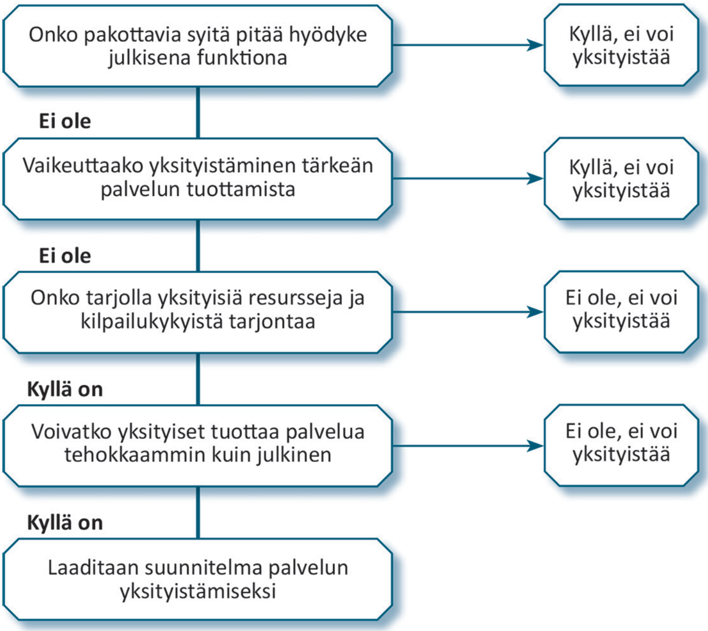
Galbraith meni ajattelussaan vieläkin pidemmälle esittäessään, että läntisissä teollisuusmaissa valtion, suurten yritysten ja ay-liikkeen muodostama koalitio – teknostruktuuri – oli ottanut itselleen johtavan aseman taloudellisen ja yhteiskunnallisen vallan käyttäjänä.[1] Tällä oli Galbraithin mukaan se seuraus, että yritysten johto oli korvannut yrittäjät, teknostruktuuri oli syrjäyttänyt kuluttajien valinnan vapauden ja sen harjoittama suunnittelu oli korvannut markkinatalouden.

Yksityistämisen nimellä kulkeva kritiikki kollektiivisessa viitekehyksessä olevia julkisia palveluja ja muuta yritystoimintaa kohtaan käynnistyi jo 1970-luvulla Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa (Butler 1985). Julkisesta vallasta kertyvä tieto antoi aiheen epäillä valtion ja teknostruktuurin kykyä saada asiat etenemään toivotulla tavalla. Yksityistämisen tavoitteena oli korjata näitä ongelmia antamalla tilaa yrittäjyydelle, kilpailulle ja kuluttajien valinnan vapaudelle (Harisalo 1987).

Kun valtio myy tuotannollista toimintaansa yksityisille toimijoille, se aktivoi yrittäjyyttä uusien ideoiden ja oivallusten lähteenä. Yrittäjyyden aktivointi edellytti myös markkinoiden vapauttamista siihen kohdistetusta ohjauksesta ja sääntelystä (McPherson 1987). Tuotannollisen vapauden vastapainona on kuitenkin oltava kuluttajien valinnan vapaus (Friedman & Rose 1990). Vaikka yksityistäminen aikoinaan kuulosti radikaalilta, se otti huomioon käytännölliset olosuhteet, kuten kuvion 2 logiikka osoittaa (Marston 1987).

Ajatus julkisesta edusta piittaamattomasta kaikkien julkisen vallan vastuulla olevien hyödykkeiden yksityistämisestä on virheellinen. Yksityistämi-

[1] Meillä Suomessa teknostruktuuria on kutsuttu kolmikannaksi.



Kuvio 2. Yksityistämisen päätöksentekoa ohjaavat askeleet.

nen on strateginen prosessi luoda markkinoita edellytyksenä yrittäjyydelle, kilpailulle ja kuluttajien valinnan vapaudelle.

Vaikka yksityistämistä on yhteiskunnallisine seurauksineen pidetty hyödyllisenä, ei kehitys ole ollut tällä saralla mairittelevaa, ajoittain julkisuudessa olevista toisenlaisista väitteistä huolimatta. Ruotsalaiset Stefan Fölster ja Dag Detter ovat maansa tilaa koskevassa arvioissa hyvin kriittisiä (Fölster & Detter 2016). He väittävät, että Ruotsin valtion omistuksessa olevien tuotannollisten resurssien arvo on suurempi kuin maan ulkomaanvelka, ja että tätä omaisuusmassaa on käytetty hyvin tehottomasti.

Myöhemmin yksityistämiseen liitettiin toinen merkitys, joka koski kansalaisten vastuuta heidän omaan elämäänsä vaikuttavista valinnoista (ks. erityisesti Gray 1989; Isaksson 1994). Yksityistämisellä haettiin uutta tasapainoa yksityisen ja julkisen vastuun välillä. Tässä problematiikassa ajatuksena oli,

että julkinen valta on mennyt liian pitkälle kantaessaan vastuuta kansalaisten elämästä, ja että näillä valinnoilla on ollut huolestuttavia ennakoimattomia vaikutuksia yhteiskunnassa (ks. erityisesti Gray 1989). Yhden näkökulman mukaan valtiosta oli kehittymässä omalaatuinen tarkkailu- ja valvontavaltio (Eräsaari 1983; Hirsch 1983). Toisen mukaan valtio kavensi viranomaiskoneistollaan kansalaisten valinnan vapautta ja alisti heidät julkisten palvelujen passiivisiksi vastaanottajiksi (Lasch 1996). Kolmannen mukaan valtiota ei kritisoitu pelkästään virheistä, vaan erityisesti sen huonosta kyvystä joustaa ja sopeutua uusiin olosuhteisiin (Riihinen 1985).

Suomessa yksityistämiseen alettiin kiinnittää huomiota 1980-luvulla (Harisalo 1985; 1986; 1987). Yksityistämisen kärki kohdistui kuntien vastuulla oleviin julkisiin palveluihin. Ajatuksena oli siirtää kunnallisia palveluja markkinoille ja antaa yksityisille tuottajille mahdollisuus kilpailla asiakkaista julkisten tuottajien kanssa. Ajatus tällaisesta yksityistämisestä oli radikaali ja poliittista ja ideologista vastustusta herättävä, eivätkä asiat sen vuoksi edenneet kovin nopeasti.

Suomalaisessa yksityistämiskeskustelussa huomio on kohdistunut kolmeen asiaan: palvelujen kehittämiseen, kuluttajien edun edistämiseen ja rakenteelliseen uudistamiseen (Granqvist ym. 1991). Palvelujen kehittämisen tavoitteena oli parantaa kunnallisten palvelujen laatua, innovatiivisuutta ja tehokkuutta. Kuluttajien edun edistämisen tavoitteena oli valinnan vapauden lisääminen, omaa elämää koskevan vaikutusvallan vahvistaminen ja mahdollisuus tuoda esiin uusia palvelutarpeita.

Kunnallisten palvelujen rakenteellinen uudistaminen oletettiin vauhdittuvan yksityistämisen myötä. Tavoitteena oli lisätä rakenteiden joustavuutta ja aktivoida yrittäjyyttä kunnissa. Rakenteellinen uudistaminen osoittautui vaikeaksi. Kuntien palveluista vastaavan hallinnollisen rakenteen kehittäminen riippuu ainakin jossain määrin lainsäädännöstä ja ministeriöiden myötämielisyydestä.

Julkinen valinta markkinoiden luomisen vaihtoehtona

Julkisen valinnan teoria

Julkisen valinnan teoria (public choice) kehittyi yksityistämisen rinnalla 1970-luvulta alkaen, mutta sai alkunsa jo edellisellä vuosikymmenellä Buchananin ja Tullockin työn tuloksena. He tarjosivat vaihtoehdon hallitsevalle käsitykselle julkisesta toiminnasta, jossa julkista toimintaa analysoitiin julkisen intressin ja yleisen hyvän käsittein, ja joka korosti julkista valtaa yhteiskunnallisen hyvän tuottajana (Buchanan & Tullock 1962). He kohdistivat huomionsa yksilön rationaalisuuteen, kaiken julkisen toiminnan prosessuaaliseen luonteeseen ja instituutioiden luontaiseen dynamiikkaan. Näistä lähtökohdista se tunnisti vakavia ongelmia julkisessa toiminnassa ja esitti niihin omat ratkaisunsa.

Julkisen valinnan teoriassa jokainen yksilö toimii tilaisuuden tullen taloudellisena agenttina sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Havaittiin, että julkisista palveluista vastaavat poliitikot ja virkamiehet eivät ole aina ja kaikessa yleistä etua pyyteettömästi ajavia rationaalisia ja hyväntahtoisia päätöksentekijöitä (Buchanan & Tullock 1962; Tullock 1994). Tapana on ajatella, että poliittiset ja hallinnolliset johtajat tietävät ja ymmärtävät asioita huomattavasti laaja-alaisemmin ja perusteellisemmin kuin ihmiset ylipäätään, ja että tästä syystä he huolehtivat optimaalisesti kokonaisuudesta. Julkisen valinnan näkemys asetti kyseenalaiseksi poliitikkojen ja virkamiesten rationaalisen epäitsekkyyden havaittuaan, että poliittiset päättäjät ja virkamiehet kehittävät julkisia palveluja tavalla, joka vastaa heidän intressejään (Buchanan & Tullock 1962). Tämä käsitys oli ristiriidassa sen näkemyksen kanssa, jonka mukaan vain julkinen valta pystyi tuottamaan tehokkaasti optimaalisen määrän julkisia palveluja ja estämään palvelujen ylituotannon ja niukkojen resurssien suuntaamisen maksukykyisille kuluttajille. Poliitikkojen ja virkamiesten toimiessa omien intressiensä mukaan he voivat syyllistyä ylituotantoon ja tuottaa myös sellaisia julkisia palveluja, jotka lähinnä vastaavat heidän oman sosiaalisen viiteryhmänsä tarpeita. Riski tälle syntyy siitä, että kuluttajat eivät voi kyseenalaistaa heille suunnattua tarjontaa (Buchanan & Yoon 2005a; 2005b). Se, että

palvelut eivät palvele kansalaisten tarpeita, selittyy sillä, että kansalaisilla ei ole tehokasta mahdollisuutta tuoda esille palvelutarpeitaan eikä varmistua siitä, että ne otetaan huomioon. Perinteinen julkinen toiminta syyllistyy juuri niihin ongelmiin, joilta se haluaa välttyä.

Kokonaisuutena ottaen julkisen valinnan teoria kiisti yleisen käsityksen, jonka mukaan julkinen valta on ratkaisu kansalaisten ja yhteiskunnan ongelmiin. Julkisen valinnan teorian puolustajat väittivät, että julkinen valta on kansalaisten ja yhteiskunnan ongelmien lähde, ja että ratkaisua on haettava muualta kuin perinteisestä julkisesta hallinnosta (Harisalo & Pitkänen 2015). Tunnistamiensa ongelmien korjaamiseksi julkisen valinnan teoria korosti demokratiaa, politiikan ja palveluinstituutioiden erottamista toisistaan sekä kilpailua.

Julkisen valinnan teoria ja julkiset palvelut

Julkisen valinnan teoria analysoi julkista toimintaa kolmesta näkökulmasta, joissa oli kysymys poliittis-hallinnollisen päätöksenteon perustana olevista säännöistä, omaisuutta koskevista valinnoista ja julkisista palveluista (Shapiro 2006). Kun kysymys on päätöksentekoa ohjaavista säännöistä, julkinen valinta suosii yksimielisyyden tavoittelua pienten, mutta vahvojen intressiryhmien vaikutusvallan minimoimiseksi (Buchanan & Tullock 1962).

Omaisuutta koskevassa analyysissa (tragedy of the commons) on kysymys sellaisesta omaisuudesta, jonka vapaa käyttö voi vähentää omaisuuden arvoa tai jopa tuhota sen (Buchanan & Yoon 2015a). Tällaista omaisuutta kuten kalavesiä tai laidunmaata on edellä kutsuttu yhteisresurssiksi. Julkisen vallan on luonnollista säädellä tällaisten hyödykkeiden käyttöä esimerkiksi yksityistämällä ne (Buchanan & Yoon 2015a).

Kun kysymys on muista julkisista palveluista, julkisen vallan teorian tavoitteena on korjata niiden ongelmat jakamalla perinteiset palveluinstituutiot poliittisiksi ja tuotannollisiksi organisaatioiksi.. Poliittisilla organisaatioilla on kolme keskeistä tehtävää: 1. toimia kansalaisten intressien asianajajina ja arvokeskustelun areenana 2. kilpailuttaa tuottajat ja 3. luoda kilpailua (Harisalo 1986; 1987; Ostrom & Ostrom 1977).

Kunnassa valtuusto on se areena, jolle kansalaiset voivat tuoda palvelutarpeensa ja -odotuksensa ja varmistua siitä, että ne otetaan huomioon. Tämä edellyttää kansalaisten aktiivista osallistumista ja vaikuttavien osallistumismahdollisuuksien ennakkoluulotonta kehittämistä. Julkisen valinnan logiikassa vain aktiivisesti osallistuvat kansalaiset voivat kyseenalaistaa heille suunnattua palvelutarjontaa ja rajoittaa poliitikkojen ja virkamiesten omia pyrkimyksiä. Osallistuminen voi tuoda esille myös uusia palvelutarpeita.

Miksi poliittinen organisaatio on erotettava tuotannollisista organisaatioista? Jos valtuusto omistaa tuotannolliset organisaatiot, se on riippuvainen niiden asiantuntemuksesta ja voimavaroista. Tässä tilanteessa valtuusto asettuu kiistoissa ja valinnoissa todennäköisesti oman organisaationsa kuin kuntalaisten puolelle. Kun valtuusto ei omista tuotanto-organisaatioita, sillä on vahva rooli kuntalaisten ja palveluntuottajien suhteiden välittäjänä. Demokratia julkisen valinnan ajattelussa edellyttää, että valtuustossa keskustellaan ja väitellään koko yhteisön rakennetta ja toimintaa koskettavista arvovalinnoista. Arvoja koskevalla keskustelulla ja väittelyllä voi olla yhteisölle suurempi merkitys kuin konkreettisilla päätöksillä (Harisalo & Aarrevaara 2015). Demokratia ei ole vain vaatimista ja saamista, vaan vastuunkantoa kuntayhteisön olemassaolosta ja tulevaisuudesta.

Kilpailuttaminen edellyttää, että valtuustolla on monia vaihtoehtoja valittavanaan. Palvelujen tuottajat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka voivat olla voittoa tavoittelevia yksityisiä yrityksiä, voittoa tavoittelemattomia julkisia organisaatioita ja voittoa tuottamattomia yhteisöjä. Julkisen valinnan ajattelussa valtuusto omistaa ensisijaisesti vain puhtaita julkisia hyödykkeitä tuotavat organisaatiot.

Julkisen valinnan teoriassa palvelujen tuottajat kilpailevat keskenään omalla ainutlaatuisella tavallaan yhdistämällä henkisen ja aineelliset voimavarat inhimillisesti, innovatiivisesti, laadullisesti ja tehokkaasti. Tätä voimavarojen käyttötapaa voidaan luonnehtia yrityksen palvelufilosofiaksi. On mahdollista, että samaa palvelua tuottavat ja keskenään kilpailevat yritykset omaavat toisistaan poikkeavan palvelufilosofian, jota valtuusto voi käyttää valintakriteerinään. Tulojensa hankkimiseksi yritykset kehittävät, tuottavat ja markkinoivat

palvelujaan kaikille maksukykyisille ja -halukkaille kuluttajille vapailla markkinoilla. Ne päättävät itsenäisesti osallistumisestaan kilpailuprosessiin.

Kilpailuttaminen ei onnistu, jos valtuustolla ei ole vaihtoehtoja valittavanaan (Friedman 1986). Markkinoiden luominen edellyttää, että julkinen valta luo yhteiskuntaan sellaisen juridisen ja institutionaalisen viitekehyksen, joka synnyttää jatkuvana prosessina uusia ja erilaisia yrityksiä, mahdollistaa niiden pääsyn markkinoille ja sallii niiden toimia markkinoilla yleisten ja ennustettavien sääntöjen mukaan. Julkinen valta ei voi kuin marginaalisesti perustaa yrityksiä.

On todennäköistä, että jo suhteellisen pienellä määrällä kilpailua ja markkinoita on myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia (Harisalo 1986). Keskenään kilpailevat yritykset synnyttävät uusia tuote- ja palveluinnovaatioita ja työpaikkoja ja luovat uutta pääomaa ja teknologiaa. Kilpailu edistää itseohjautuvuutta, responsiivisuutta, tehokkuutta ja virheiden automaattista korjaantumista. Kilpailu pakottaa tuottajat kehittämään osaamistaan, kouluttamaan henkilöstöään ja kohtelemaan asiakkaitaan hyvin.

Uusi julkinen johtaminen markkinoiden luomisen vaihtoehtona

Uuden julkisen johtamisen (*New Public Management, NPM*) juuret löytyvät 1990-luvulta (Almqvist 2012). NPM korostaa joukkoa erilaisia keinoja, joiden avulla on mahdollista lisätä julkisten palvelujen laatua ja tehokkuutta, laskea kustannuksia, kilpailuttaa hallitusti yksityisiä ja julkisia palvelujen tuottajia ja vahvistaa kuluttajien vaikutusvaltaa palveluprosesseissa (ks. esim. Almqvist 2012; Hood 1991; Montin 2011; Pollit & Bouchaer 2000). NPM on enemmän prosessi ja filosofinen tapa katsoa asioita kuin teoria.

Vaikka NPM:n henkiset juuret löytyvät muun muassa julkisen valinnan teoriasta (Almqvist 2012), se otti itselleen perinteisen hierarkkisen hallinnon ja radikaalien yksityistämisen ja julkisen valinnan väliin jäävän tilan. NPM:n kehittäjät halusivat kehittää julkisia organisaatioita niiden omista yleisesti hyväksytyistä lähtökodista yhdessä niistä vastaavien poliittisten ja hallinnollisten ammattilaisten kanssa. Lienee todennäköistä, että he halusivat myös vält-

tää tukeutumisen suhteellisen ankaran kritiikin kohteina oleviin liberalismin klassisiin teorioihin, joita julkisen valinnan teorian lisäksi olivat mm. itävaltalainen teoria ja chigacolainen teoria (näistä teorioista ks. erityisesti Harisalo & Miettinen 1997).

NPM:ssa on kolme keskeistä työkalua, jotka ovat päätösvallan hajauttaminen, sopimusohjaus ja palvelujen kilpailuttaminen (Almqvist 2012). Päätösvallan hajauttaminen on yleensä tehokas tapa korjata keskitetyn hallinnon ongelmia; byrokraattisia käytäntöjä, joustamattomuutta, päätöstenteon hitautta, pikkutarkkaa ohjausta ja valvontaa. Hajauttaminen mahdollistaa julkisten palvelujen mukauttamisen paikallisiin olosuhteisiin ja luo otollisen maaperän paikallisille palveluinnovaatioille (Micklethwait & Woolridge 2014). Toisin kuin valtio, kunnat voivat toimia erilaisten kokeilujen testauskenttänä ennen ideoiden hyväksymistä.

Sopimusohjaus korostaa poliittisen johdon johtavaa asemaa palvelua koskevassa päätöksenteossa. Se nojaa ajatuksellisesti julkisen valinnan teorian suosittelemaan menettelyyn erottaa päätöksenteko ja tuottaminen toisistaan. Sopimusohjauksella on ilmeiset ja vaikeasti ratkaistavat ongelmat (Almqvist 2012), joiden vuoksi se ei täysin ole vastannut alkuperäisiä toiveita. Sopimusohjaus ja kilpailuttaminen ovat vaihtoehtoisia työkaluja siten, että sopimusohjausta käytetään, kun kilpailuttamiselle ei ole edellytyksiä.

Kun sopimusohjaus on kuntaorganisaation sisäinen prosessi, kilpailuttamisessa otetaan huomioon oman organisaation lisäksi myös markkinoilla toimivat yritykset. Kilpailuttamisessa voidaan turvautua sääntelyyn, sopimuksiin, edustussopimuksiin, palveluseteleihin ja moniin erilaisiin vapaaehtoisiin voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin (näistä keinoista ja niihin liittyvistä teknisistä yksityiskohdista ks. esim. Harisalo 1986; 1987).

NPM:n vaikutuksista on tehty tutkimuksia, joiden mukaan kunnat ovat menestyneet suhteellisen hyvin erilaisten tukipalvelujen (siivous, kiinteistöjen huolto jne.) ja muiden puhtaita yksityisiä palveluja muistuttavien palvelujen (liikennelaitokset jne.) kilpailuttamisessa. Kunnille ongelmia on sen sijaan aiheuttanut julkisiksi peruspalveluiksi tulkittujen palvelujen (esimerkiksi pe-

ruskoulu) kilpailuttaminen, koska niillä ei toistaiseksi ole markkinoilla yksityisiä vaihtoehtoja.

Kilpailuttaminen on aikaa, kustannuksia ja vahvaa juridista ammattitaitoa vaativa laji, jota ei hetkessä opita. On mahdollista, että juridisten pelisääntöjen hallinta ja niissä tiukasti pitäytyminen voivat syrjäyttää palvelujen dynaamiset vaatimukset joustavuudesta, innovatiivisuudesta ja tarjonnan monipuolisuudesta. Jos näin tapahtuu, kilpailuttaminen ei vahvista paikallistalouden elinvoimaa eikä synnytä uutta yrityskantaa. On mahdollista, että kilpailuttaminen yksipuolistaa paikallista taloutta keskittämällä yhteistyön suurille yrityksille.

NPM ei ole mainittavasti edistänyt poliittisen ja taloudellisen elämän hajautusta Valtio pitää hallinnollisia, juridisia ja taloudellisia naruja vahvasti itsellään eikä ole mainittavasti hajauttanut valtaa kunnille. Vaikka NPM saattaa kuulostaa radikaalilta, se ei ole kyennyt ratkaisemaan joukkoa julkisen hallinnon omissa käsissä olevia sisäisiä ongelmia, kuten julkisten rakenteiden heikkoa mukautuvuutta uusiin olosuhteisiin (Micklethwait & Woolridge 2014).

Markkinoiden luomisen filosofia

Vapaus tuottaa ja vapaus valita

Jokaisessa poliittisessa järjestelmässä on jollain tavoin ratkaistava kysymys hyödykkeiden tuotannosta ja kulutuksesta (Lindbeck 1973). Tämä problematiikka voidaan kiteyttää vapaudeksi tuottaa ja vapaudeksi valita. Ne ovat ihmisten inhimillisiä perusoikeuksia, joita koskevat ratkaisut määrittävät taloudellisen kasvun ja kansakunnan aineellisen vaurauden.

Vapaus tuottaa ja valita ovat korostetusti taloudellisia vapauksia ja monessa yhteiskunnassa niin arkisia, ettei niihin erityisemmin kiinnitetä huomiota eikä niitä osata arvostaa. Vaikka vapaus tuottaa ja valita ovat periaatteessa samanarvoisia, käytännössä edellinen on kuitenkin jälkimmäistä jossain määrin tärkeämpi (Friedman 1982; 1990). Hyödykkeet on nimittäin tuotettava ennen

kuin kukaan voi valita. Jos kukaan ei tuota mitään, ollaan Robinson Crusoe -taloudessa, jossa jokaisen on itse tuotettava kaikki kuluttamansa. Taloutta, jossa on useita itsenäisesti toimivia tuottajia eli yrittäjiä, kutsutaan markkinataloudeksi.

Vapaus valita tasapainottaa vapautta tuottaa. Tämä on se vapaus, jonka Galbraith ja Olson halusivat ottaa pois kuluttajilta ja antaa teknostruktuurille ja organisoituneille intressiryhmille. Markkinataloudessa tuottaja ei saa pakottaa kuluttajaa valitsemaan tuottamiaan hyödykkeitä (Butler 1988). Tätä kahden vapauden – tuottamisen ja valitsemisen – arvojärjestystä Lenin kutsui halveksuen porvarilliseksi ennakkoluuloksi (Mises 1983).

Yrittäjyys on tarjonnan vapauden moottori ja jokainen ihminen on käytännössä yrittäjä (Butler 1988). Yrittäjien keskeisenä tehtävänä on ennakoida, millaisia tarpeita ja vaatimuksia kuluttajilla on tulevaisuudessa. Juuri tämä inhimillinen ominaisuus, jota kutsutaan valppaudeksi, on tärkeää ymmärtää osana yrittäjyyttä (Butler 1988; Kirzner 1985). Tällä hetkellä kuluttajien valittavana olevat hyödykkeet ovat sellaisia, joiden kysynnän yrittäjät aikaisemmin ennakoineet niin merkittäväksi, että niitä kannatti alkaa valmistaa. Tuotanto eli vapaus tuottaa edeltää pääsääntöisesti kulutusta eli vapauttaa valita.

Yrittäjyys on keksivä ja uutta luova voima. Se tuottaa jatkuvana virtana uusia ja parempia tuotteita, palveluja ja ratkaisuja ihmisille (Lachmann 1986). Se on valppautta aavistaa ja ennakoida uusia taloudellisia mahdollisuuksia hyvissä ajoin ja ennen mahdollisia kilpailijoita. Yrittäjyys ei keskity pelkästään valitseviin olosuhteisiin, vaan kykyyn nähdä asioita laajemmin tai toisin ja taitoon organisoida niiden tuotanto mahdollisimman tehokkaasti (Kirzner 1985). Tulevien tarpeiden ja vaatimusten ennakointi ei pelkästään riitä, vaan sen tulokset on muutettava tuotannolliseksi toiminnaksi.

Yrittäjyyden tehtävänä on odottamattomiin suuntiin etenevä askeltavana prosessina korvata uusilla ideoilla ja oivalluksilla tietämättömyyttä siinä kuitenkaan koskaan täysin onnistumatta. Yrittäjyys on ennakoimaton ja yllätyksellinen, koska etukäteen on mahdotonta sanoa kuka tai ketkä saattavat tällä hetkellä ja tulevaisuudessa keksiä jotain. Tätä vieläkin vaikeampaa on etukäteen tietää, millaisia tarkoituksia ihmisten oivallukset palvelevat tai millaisia

mahdollisuuksia ne avaavat. Yrittäjyydessä ihmiset hyödyntävät omaa ainutlaatuista kokemustaan, tietämystään ja ymmärrystään omissa elinympäristöissään. (Hayek 1960.) Mikään valtion tai muun instituution asettama ihminen tai ryhmä ihmisiä pystyisi toimimaan yhtä luovasti ja ennakoivasti.

Yrittäjyyttä ei voida suunnitelmallisesti sisällyttää potentiaaliseen tuotantoprosessiin, vaan se on tätä prosessia edeltävä ja sen perustana oleva voima. Se on prosessi, joka ei perustu olemassa olevalle tiedolle, vaan prosessi, joka luo uutta tietoa. Se on prosessi, jossa ei ratkaista tunnistettua, edeltä käsin määriteltyä ongelmaa, vaan prosessi, jossa tunnistetaan ja muotoillaan uusia ongelmia, ja jossa ne ratkaistaan uudella tavalla. (Kirzner 1985.)

Yrittäjyys tuotannollisen toiminnan organisoijana edellyttää monien erilaisten tekijöiden koordinointia. On hankittava rahoitusta, tilattava tarvittavat tuotannontekijät, ostettava raaka-aineet, palkattava työvoima, huolehdittava julkisista velvollisuuksista ja niin edelleen. Kaikissa näissä asioissa markkinataloudessa on rationaalista tukeutua demokraattiseen koordinaation keskitetysti ohjatun koordinaation sijasta. Demokraattinen eli vapaaehtoinen koordinaatio estää ihmisiä vahingoittamasta toisiaan, eli se toimii vilpin, pakon ja väkivallan rajoitteena ja luo siten sillan edetä koordinaatiosta yhteistoimintaan ja keskinäiseen kanssakäymiseen. Lindblom väittää, että markkinataloudessa on pohjimmiltaan enemmän kysymys koordinaatiosta kuin verisestä kilpailusta ja vastakkainasettelusta. (Lindblom 2001.)

Kuluttajien valinnan vapaus tekee kaikesta tuotannosta dynaamisen ja yllätyksellisen. Yrittäjä voi vain parhaan kykynsä mukaan ennakoida ja organisoida tuotannon olematta kuitenkaan varma siitä, kuinka halukkaat kuluttajat ovat ostamaan. Tämä olosuhde unohtuu usein julkisessa palvelutuotannossa, jossa julkinen toimii usein monopoliasemassa ja jopa kieltää sen kanssa kilpailevan yksityisen tuotannon.

Yrittäjyydestä elinvoimansa ammentavien markkinoiden väitetään usein toimivan virheettömästi. Käsitys on väärä, sillä epäonnistumiset kuuluvat luonnollisena osana ennakointiin. Sattuma, onni ja joskus jopa tietämättömyys yhdistyneenä yrittäjän omaan osaamiseen määrittävät ennakoinnin osuvuuden ja tuotannon organisoinnin onnistumisen. Tässä monien tekijöiden

hallitsemattomassa kokonaisuudessa asiat eivät suinkaan aina mene toivotulla tavalla.

Voidaanko kuitenkaan epäonnistumisia ja pettymyksiä ennakoinnissa ja tuotannon organisoinnissa pitää virheinä? Kirjassaan *The Meaning of Market Process* Kirzner korostaa, että virheistä ja epäonnistumisista voidaan puhua vasta silloin, kun tulevaisuus voidaan luotettavasti ennustaa ja hallita asioihin vaikuttavat tekijät. Tulevaisuus ei kuitenkaan ole kuin paperirulla, jonka voidaan levittää auki, se on pikemminkin inhimillisellä luovuudella ja oivalluskyvyllä täytettäviä aukkoja tai tyhjiä tiloja (Kirzner 1992). Tulevaisuutta ei voida tiedollisin käsittein kuvata tuntemattomaksi, koska tulevaisuutta ei ole ennen kuin se keksitään.

Taloudellisessa elämässä jokainen ihminen on samanaikaisesti tuottaja ja kuluttaja. Tämä seikka jää usein huomiotta, kun poliittisin ja kollektiivisin keinoin yritetään säädellä tuottajien toimintaa kuluttajien intressien edistämiseksi. Esimerkiksi ylimitoitetuista palkoista ei ole työntekijöille kuluttajina hyötyä, kosta tuottajat siirtävät palkkakustannukset hyödykkeittensä hintoihin.

Tasapainomalli ja epätasapainomalli yhteiskunnan kuvaajina

Jokaisessa poliittisessa järjestelmässä on olemassa hyödykkeiden tuotantoa ja kulutusta ohjaavia arvojärjestelmiä. Ne voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään: 1) niihin, jotka kuvaavat yhteiskuntaa ennalta valittujen tavoitteiden ja tarkoitusten suuntaan etenevänä ja 2) niihin, joissa ihmiset erilaisia valintoja – vapautta tuottaa ja vapautta valinta – tehdessään nojaavat erilaisiin automaattisiin sopeutusmekanismeihin (tästä problematiikasta ks. erityisesti Harisalo & Rajaniemi 2014). Yrittäjyys, vapaa hintajärjestelmä, yksityinen omistusoikeus ja niin edelleen ovat automaattisia sopeutusmekanismeja, joiden välittämän informaation varassa ihmiset tekevät päätöksiä ja valintoja.

Edellistä ajattelutapaa kutsutaan neoklassiseksi tasapainomalliksi ja jälkimmäistä katalyyttiseksi epätasapainomalliksi. Ne välittävät täysin vastakkaisen kuvan yhteiskunnasta. Neoklassinen tasapainomalli perustuu ajatuk-

selle sellaisesta yhteiskunnallisesta tilasta, jossa muutoksia ei tarvita kenenkään aseman parantamiseksi ja jota kutsutaan myös Pareto-optimiksi (Friedman 1986). Siinä oletetaan, että vaihtoehdot ovat olemassa, että ihmiset ovat niistä hyvin perillä, ja että saman informaation omaavina he päätyvät samansuuntaisiin valintoihin asioita rationaalisesti harkittuaan (Kirzner 1997). Näistä syistä neoklassista ajattelua kuvataan myös täydellisen kilpailun käsitteellä.

Neoklassisessa tasapainoajattelussa kaikille asioille voidaan laskea tilastolliset todennäköisyydet optimaalisten ratkaisujen tuottamiseksi. Kun haluttu tai toivottu yhteiskunnallinen olosuhde on ennalta kuvattavissa ja päätettävissä, ollaan tekemisissä annetun (closed-end) todellisuuskäsityksen kanssa. Kun tätä tasapainossa olevaa olosuhdetta verrataan olemassa olevaan todellisuuteen, huomataan epäsuhtia, joiden korjaaminen edellyttää poliittisia toimenpiteitä tasapainon saavuttamiseksi (Kirzner 1997). Kun tähän problematiikkaan lisätään olettamus politiikan kyvystä saattaa yhteiskunnalliset olosuhteet tasapainoon, puhutaan determinismistä.

Lachmannin mukaan determismi yleisen tasapainoteorian osana aloitti voittoisan etenemisensä Pareton vuonna 1923 tapahtuneen kuoleman jälkeen Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Tämä uusi ajattelutapa hylkäsi markkinoista käsityksen, jossa lukemattomat tekijät riippuivat toisistaan ja vaikuttivat toisiinsa, ja asetti sen tilalle näkemyksen, jonka mukaan *kaikki* hinnat ja määrät voitiin irrottaa kokonaisuudestaan deterministisesti manipuloitavaksi (Lechmann 1986).

Neoklassinen tasapainoteoria hylkäsi käsityksen yksilöstä omaa etuaan tavoittelevana toimijana ja kohdisti sen sijaan huomion tarpeiden ja voimavarojen kollektiiviseen manipulointiin. Se ei uskonut ihmisten kykyyn aavistaa, ennakoida, keksiä ja kokeilla uusia asioita. Se oletti, että yksittäiset ihmiset eivät ymmärrä kokonaisuutta, vaan omaa etuaan ajaessaan vaikeuttavat optimaalisia ratkaisuja. Käytännössä tässä ajattelussa mentiin niin pitkälle, että yhteiskunta nähtiin koneena eikä ihmisten inhimillisenä keskinäisen riippuvuuden ja vuorovaikutuksen areenana.

Katalyyttisessä epätasapainomallissa asiat nähdään toisin kuin edellä kuvatussa tasapainoajattelussa. Katalyyttisen epätasapainomallin mukaan olosuh-

teet yhteiskunnassa etenevät jatkuvasti uusiin ja odottamattomiin suuntiin. Näissä olosuhteissa kehityksen suunnitelmalliselle ohjaukselle ja valvonnalle ei ole samassa määrin tilaa kuin neoklassisessa deterministisessä ajattelussa (ks. erityisesti Sowell 1987; Lindblom 2001). Vaikka kehityksen ennakoimattomuus ja satunnaisuus voidaan tulkita kaoottisuudeksi, siitä kuitenkaan ole kysymys, sillä yrittäjyyden generoimilla johdonmukaisilla prosesseilla on taipumus järjestäytyä ja organisoida itseään ja vähentää siten ohjauksen ja valvonnan tarvetta (Kirzner 1997; O'Driscoll & Rizzo 1996).

Katalyyttisessa epätasapainomallissa ihmiset reagoivat omalla ainutlaatuisella tavallaan erilaisiin asioihin ja samoihin asioihin eri tavalla. Heidän markkinoilla tekemien valintojen ajassa avautuvia seurauksia on mahdotonta ennustaa ja hallita (O'Driscoll & Rizzo 1996; Lachmann 1986). Inhimillinen todellisuus on avoin ja jatkuvasti laajeneva (open-ended). Tässä kokonaisuudessa ihmiset ovat radikaalisti tietämättömiä, sillä lukemattomien yrittäjien ja kuluttajien keskinäiset yhteistyösuhteet ja riippuvuudet ylittävät inhimillisen järjen käsityskyvyn (O'Driscoll & Rizzo 1996).

Katalyyttisessa epätasapainomallissa ei ole kysymys voimavarojen tehokkaasta allokoinnista yhteiskunnallisen hyvinvointifunktion optimoimiseksi. Koska tuotannollisiin olosuhteisiin vaikuttava informaatio on laajasti jakaantunutta ja näkemys- ja kokemusperäisenä myös hyvin subjektiivista, sitä on mahdotonta kerätä yhteen pisteeseen keskitetysti prosessoitavaksi, kuten neoklassinen tasapainomalli olettaa. Tämä vaikeuttaa taloudellista elämää keskitetysti mittaavan tehokkuusmittarin rakentamista (O'Driscoll & Rizzo 1996). Tällaiset mittarit mittaavat yleensä mennyttä kehitystä, mutta eivät tunnista mitä parhaillaan tapahtuu eivätkä pysty luotettavasti ennakoimaan tulevaa. Avoin todellisuus on jatkuvassa liikkeessä.

Tehokkuuden sijasta katalyyttisen epätasapainomallin painopiste on inhimillisen ja taloudellisen elämän koordinoinnissa. Sen avulla ihmiset järjestelevät suhteitaan ja aktivoivat yrittäjyyttä keksivänä ja uutta luovana prosessina (O'Driscoll & Rizzo 1996). Koordinaatio mahdollistaa ihmisten subjektiivisen ja rajallisen tietämyksen levittämisen ja hyödyntämisen. Koordinaatio avaa kahdella tavalla ihmisille tien vielä pidemmälle menevään keskinäiseen

yhteistyöhön ja yhteisriippuvuuteen: se vähentää ihmisten mahdollisuuksia vahingoittaa suunnitelmallisesti toisiaan ja lisää heidän haluaan auttaa toisiaan (Lindblom 2001).

Katalyyttinen epätasapainomalli suosii vapaaehtoista ja spontaania koordinaatiota keskitetyn koordinaation sijasta. Vapaaehtoinen koordinaatio ottaa huomioon ihmisten erilaiset mahdollisuudet ja laajenee dynaamisesti yhä uusille alueille.

Kilpailuprosessi katalyyttisessa epätasapainomallissa

Katalyyttisen epätasapainomallin mukaan kilpailuprosessissa on ensinnäkin kysymys asioita arvottavista ja valitsevista ihmisistä eikä fyysisten asioiden lukumäärien objektiivisesta mittaamisesta. Ihmisten eri asioille antamat tarkoitukset ja merkitykset ovat tärkeämpiä kuin niitä koskevat tunnusluvut. Ajatus tieteestä objektiivisiin asioihin keskittyvänä on pulmallinen, koska niistä monet (talousarviot, vienti, tuonti jne.) ovat ihmisten subjektiivisten valintojen seurauksia. Kun ihmisten tarkoitukset eroavat toisistaan, he tulkitsevat samaa informaatiota eri tavoin.

Yrittäjyydellä on tärkeä merkitys tuotannon organisoinnissa. Kilpailuprosessissa henkiset ja fyysiset tuotannontekijät eivät ole verrannollisia siinä mielessä, että ne voitaisiin ongelmitta vaihtaa toisiinsa tarkoituksesta riippumatta. Teknologia, jota usein tarjotaan ratkaisuksi, ei korvaa subjektiivista arvostusta. (Mises 1966.)

Inhimillisten tarpeiden moninaisuus ja niiden tyydyttämiseksi käytettävien resurssien niukkuus tekevät kilpailuprosessin välttämättömäksi. Koska tarpeita on aina enemmän kuin henkisiä ja aineellisia voimavaroja, kilpailuprosessi tarjoaa toimivan alustan päättää niiden yhteensovittamisesta. Kilpailuprosessissa vapaus tuottaa ja vapaus valita kohtaavat toisensa siten, että kuluttajat valinnoillaan ratkaisevat tuottajien menestyksen. Menestyäkseen tuottajien on valppaasti palveltava kuluttajien tarpeita ja siirrettävä voimavarojaan uusille alueille (Mises 1966).

Misesin mukaan on tärkeää tunnistaa kilpailuprosessia koskevat yleiset väärinkäsitykset. Ensinnäkin on väärin rinnastaa se biologiseen kilpailuun, jossa voitot ja tappiot tasoittavat toisensa. Toiseksi sitä ei pidä nähdä areenana, jolla vastakkaiset intressit ottavat säälimättä mittaa toisistaan. Kolmanneksi kilpailuprosessi ei ole sotaa, sillä siinä kuluttajien valinnan vapaus määrittää rauhanomaisesti voittajat ja häviäjät. Neljänneksi kilpailuprosessia ei saa rinnastaa kauneus- ja urheilukilpailuihin, joissa valitaan vain yksi voittaja.

Vakavin kilpailuprosessia koskevin virhe on se, että se tähtää vain voiton ansaitsemiseen seurauksista piittaamatta. Voitto on seuraus tuottajan kyvystä palvella kuluttajia eikä tuotannon aloittamisen syy (Berger 1987; Mises 1966). Tuottaja, joka epäonnistuu palvelemaan kuluttajaa kilpailijoitaan paremmilla tuotteilla ja edullisimmilla hinnoilla, ei menesty toivomallaan tavalla.

Kilpailuprosessin todennäköisesti tärkein ominaisuus on sen kyky siirtää niukkoja voimavaroja uusien ja entistä tärkeämpien tarpeiden tyydyttämiseen (Berger 1987). Tämä prosessi on evolutiivinen, rauhanomainen ja jatkuvasti käynnissä. Kilpailuprosessissa parhaiten onnistuvat tuottajat, jotka ennakoivat nopeasti ja osuvasti kuluttajien uudet tarpeet ja odotukset.

Kilpailuprosessin inhimillinen pulma on siinä, että ihmiset ovat pääsääntöisesti tietämättömiä sen etenemisestä ja avaamista uusista mahdollisuuksista. Vasta sitten, kun uusi on riittävässä määrin yleistynyt, he voivat oivaltaa tapahtuneen taloudellisen merkityksen. Tosin samanaikaisesti tapahtuu taas asioita, joista he ovat tuskin lainkaan perillä.

Kilpailuprosessia – tuottajien ja kuluttajien vapautta – rajoittava valtio vaarantaa tämän kehityksen. Ihmiset asettuvat usein valtion puolelle tässä tarkoituksessa, koska he ammentavat tietonsa ja odotuksensa omista kokemuksistaan, ja koska he eivät tiedä tulevasta eivätkä ymmärrä muiden ihmisten tarpeiden ja vaatimusten muutoksia. Jos poliittinen prosessi avaa heille mahdollisuuden päättää omien kokemustensa perusteella muiden kohtalosta, kilpailuprosessi menettää kykynsä siirtää niukkoja voimavaroja uusiin tarkoituksiin ja alkaa palvella yleisesti hyväksyttyjä tarpeita. Kilpailuprosessi ei ole hallitsematon taloudellinen anarkia, jollaiseksi Karl Marx sitä luonnehti, kos-

ka se toimii ilman keskitettyä johtoa ja valvontaa (Mises 1966). Se on spontaanisti kehittyvä työnjaon ja koordinaation prosessi.

Markkinoiden luomisesta markkinoiden huoltamiseen

ALIS-tutkimushankkeessa on tarkasteltu kahta isoa ongelma-aluetta, markkinoiden luomista ja huoltamista kuntien järjestämisvastuulla olevissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Nämä kaksi tehtävää liittyvät toisiinsa ja tukevat toisiaan. Edellä käsitellyn perusteella markkinoiden luominen ei ole ensisijaisesti itsehallinnon omaavien kuntien vastuulla huolimatta siitä, että niillä on siinä oma merkittävä asemansa ja roolinsa. Markkinoiden huoltamisen suhteen asia on toinen.

Markkinoiden huoltaminen on laaja ja moniulotteinen käsite, jonka määrittelystä ei ole helppoa saavuttaa yksimielisyyttä. Ensinnäkin sillä tarkoitetaan sitä, että julkinen valta – kunnat – toimivat markkinoilla samojen sääntöjen mukaan kuin yksityiset yritykset. Toiseksi markkinoiden huoltamisella tarkoitetaan, että kunta ei käytä valtaoikeuksiaan organisoidakseen positiivisia ja negatiivisia privilegioita. Edellisessä on kysymys siitä, että kunta ei anna yhdellekään tuottajalle etua, jota se ei anna muille tuottajille. Negatiivinen privilegio on joillekin tuottajille määrätty ylimääräinen kustannus, taakka tai rasite. Kolmanneksi markkinoiden huoltamisella tarkoitetaan jatkuvaa ja huolellista rajanvetoa siitä, mitä palveluja kunnan on luonnollista itse tuottaa ja mitä palveluja sen on paikallisten olosuhteiden vuoksi tuotettava erotuksena markkinoilla tuotettavista hyödykkeistä.

Neljäs markkinoiden huoltamisen tehtävä on taloudellisesti läpinäkyvä ja tehokas palvelutuotanto. Kaikkia ratkaisuja on voitava julkisesti läpivalaista ja arvioida. Tarpeettomilla tai liiallisilla kustannuksilla ei voida perustella eikä oikeuttaa mitään poliittista ja taloudellista järjestelmää, ei edes hyvinvointivaltiota. Kunnallinen itsehallinto, jossa kuntalaiset vastaavat taloudenhoidosta, edellyttää maksimaalista avoimuutta ja julkista arviointia.

Vaikka palvelujen tehokkuutta pidetään yleisesti hyväksyttävänä kriteerinä, se ei ehkä sittenkään ole sitä. Julkisia organisaatioita koskevassa tutki-

muksessaan *Bureaucracy* Mises muistuttaa, että tehokkuudella panosten ja tuotosten välisenä suhteena on eri merkitys puhtaiden yksityisten ja puhtaiden julkisten hyödykkeiden tuotannossa.

Kun kysymys on puhtaista yksityisistä hyödykkeistä, on tärkeää muistaa, että markkinoilla kuluttajat määrittävät ja päättävät mitä tuotetaan, eivät yrittäjät ja rahoittajat (Mises 1983). Yrittäjät ja rahoittajat eivät voi pakottaa kuluttajia ostamaan. He menettävät rahansa, jos kuluttajat eivät osta. Markkinoilla vapaa hintajärjestelmä ohjaa yritysten valintoja tuotantonsa organisoimiseksi. Yritykset voivat tehostaa tuotantoaan hyödyntämällä erilaisia tuotannontekijöitä ja niiden luovia yhdistelmiä.

Toisin sanoin markkinoilla tehokkuus ei ole valintoja edeltävä vaan niitä seuraava kriteeri. Tehokkuus keksitään eikä sitä voida poimia mistään varastosta. Kun yrittäjä vaihtaa hintajärjestelmän ohjaamana tuotannontekijän X tuotannontekijään Y, se luottaa vaihdon parantavan tehokkuuttaan. Markkinoilla tehokkuus on enemmän dynaaminen kuin staattinen kriteeri.

Tilanne muuttaa laadullisesti puhtaiden julkisten hyödykkeiden tuotannossa, koska siitä puuttuvat kilpailevat vaihtoehdot. Tästä syystä puhtaita julkisia hyödykkeitä tuottavissa organisaatioissa kustannusten dynamiikka ei ole sama kuin yrityksissä. Tällaisten hyödykkeiden tuotanto rahoitetaan verotuksella eikä vapaaehtoisilla ostoilla. (Mises 1983.) Esimerkiksi poliisin ja tuomioistuinten toiminnan tuloksia ei voida ostaa ja siksi niiden tuotannon kaikkia kustannuksia ei voida arvioida markkinaperusteisesti.

Viides markkinoiden huoltamisen tehtävä on käsitellä asiakkaita ammattitaitoisesti, inhimillisesti, luovasti ja laadullisesti. Asiakkaita on kuunneltava, heille on annettava mahdollisuus arvioida viranomaista tuotannollista toimintaa ja hyödynnettävä heidän ideoitaan sen kehittämiseksi. Mitä lähempänä palvelu on puhdasta julkista hyödykettä, sitä vähemmän näiden tuottajilla on mahdollisuuksia mukauttaa tuotanto asiakkaiden vaatimuksiin. Vastaavasti mitä kauempana palvelu on puhtaasta julkisesta hyödykkeestä, sitä todennäköisemmin tuotanto on mahdollista mukauttaa asiakkaiden vaatimuksiin.[2]

[2] On otettava huomioon, että markkinoilla tuottajalla voi olla tietty idea, jonka mukaan hän haluaa toimia haluamatta mukauttaa sitä asiakkaiden toiveisiin.

Viimeisin markkinoiden huoltamisen tehtävä on johdettavissa suoraan edellisestä tehtävästä. Se tarkoittaa, että muita kuin puhtaita julkisia hyödykkeitä tuottavien organisaatioiden on tehtävä valintaa horisontaalisen ja vertikaalisen integraation välillä. Horisontaalisessa integraatiossa julkinen organisaatio siirtää tuotantoaan markkinoille siinä strategisessa tarkoituksessa, että siirto aktivoisi ja elvyttäisi markkinoita ja veisi kehitystä kohti sitä tilaa, jossa yksityiset tuottajat ja kuluttajat voisivat koordinoida keskinäiset suhteensa vapaaehtoisesti ilman välittäjänä toimivaa julkista valtaa. Vertikaalinen integraatio tarkoittaa, että julkisella organisaatiolla on erityiset syynsä pitää hyödykkeen tuotanto itsellään.

Rajanveto horisontaalisen ja vertikaalisen integraation välillä täsmentää edellä käsiteltyä markkinoiden neljättä huoltamisen tehtävää. Jos palvelun, joka ei ole puhdas julkinen palvelu, tuotanto jää julkiselle organisaatiolle, se ei pysty täysin hyödyntämään markkinamekanismin (vapaa hintajärjestelmä, valinnan vapaus tuotannon rahoittajana, tuotannontekijöiden vaihtoehtoiset yhdistelmät jne.) mahdollisuuksia. Tällaisen palvelun kustannusten markkina- ja politiikkaperusteiset perustelut toimivat vain osittain.

Markkinoiden huoltamisen tehtävät julkisessa hallinnossa ovat moninaiset ja periaatteellisesti tärkeät. Vaikka käytännön päätöksenteossa niihin liittyy vahva ideologinen lataus, niitä koskevia ongelmia pitäisi silti käsitellä avoimesti, rehellisesti ja loogisesti. Jos kaikki asiat ratkaistaan ideologisin perustein, ihmisten käytäntöjä muuttaville ideoille ei anneta mahdollisuutta osoittaa toimivuuttaan.

Lähdeluettelo

Almqvist, R. (2012). New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll. Malmö: Liber.

Baumol, W. & Bowen, W. (1966). Performing Art: The Economic Dilemma. Cambridge: MIT Press.

Berger, P. L. (1987). The Capitalist Revolution: Fifty Propositions about Prosperity, Equality, and Liberty. Aldershot: Wildwood House.

Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). The Calculis of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Buchanan, J. M. & Yoon, Y. J. (2015a). The Efficiency of Arbitrary Rules. In J. M. Buchanan & Y. J. Yoon (eds). Individualism and Political Order. Cheltenham. UK and Northampton. MA. USA: Edward Elgar.

Buchanan, J. M. & Yoon, Y. J. (2015b). All Voting is Strategic. In J. M. Buchanan & Y. J. Yoon (eds). Individualism and Political Order. Cheltenham. UK and Northampton. MA. USA: Edward Elgar.

Butler, S. M. (1985). Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate Deficit. New York: Universe Books.

Douglas, J. D. (1982). The Myth of the Welfare State. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and Oxford (UK).

Eräsaari, R. (1983). Turvavaltion tausta – johdatus suomenkieliseeen laitokseen. Teoksessa J. Hirsch (toim.). Turvavaltio. Osuuskunta Vastapaino.

Friedman, M. (1982). Capitalism and Freedom. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Friedman, M. & Friedman, R. (1990). Free to Choose: A Personal Statement. San Diego: A Harvest/HBJ Book.

Friedman, D. D. (1986). Price Theory. Cincinnati: South-Western Publishing CO.

Fölster, S. & Detter, D. (2016). Miljarder I rullning. Axess, 1/2016.

Galbraith, J. K. (1970). Uusi yhteiskunta. Tampere: Kirjayhtymä.

Granqvist, N., Harisalo, R. & Ståhlberg, K. (1991). Privatizing Local Government: Solutions and Attitudes in Finland. Paper presented in the IPSA Research Committee on "Reform of Local Government/Administration in Central, Eastern and Western Europe" workshop. March 21–23, 1991. Budabest. Hungary.

Gray, J. (1989). Limited Government: A Positive Agenda. London: IEA.

Hill, M. (1997). The Policy Process in the Modern State. Harlow: Prentice Hall.

Hallipelto, A. (2008). Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Polemia 68. Helsinki: Kunnallisalan Kehittämissäätiö.

Harisalo, R. (1986). Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät kunnallishallinnossa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1986. Tampere: Tampereen yliopisto.

Harisalo, R. (1987). Palveluiden tukijärjestelmä julkisten palveluiden järjestämisen vaihtoehtona: Raportti palveluiden tukijärjestelmää koskevista kokeiluista kunnallishallinnossa. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 3/1987.

Harisalo, R. & Miettinen, E. (1997). Klassinen liberalismi. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, Risto & Rajaniemi, Jani (2013). Liberaali valtio – toimiva yhteiskunta: Tutkimus valtiosta automaattisten sopeutusmekanismien edistäjänä. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R. & Aarrevaara, T. (2015). Katalyyttinen puhe lautakunnissa: Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakunnista. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R. & Pitkänen, J. (2015). Miksi demokratia on osaamatonta ja tuloksetonta? Kanava 5/2015.

Hayek, F. A. (1960). The Constitution of Liberty. London: Routledge.

Hirsch, J. (1983). Turvavaltio. Osuuskunta Vastapaino.

Hood, C. (2001). A Public Management for All Seasons? Public Administration, vol. 69, nr 1.

Isaksson, A. (1994). Alltid mer, aldrig nog: Om medboraren, staten och välfärden. Bokförlaget T. Fischer & Co. Finland.

Kahneman, D. (2011). Thinking Fast and Slow. London: Penguin Books.

Kirzner, I. M. (1997). How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery. London: IEA Hobart Paper No. 133.

Kuhn, T. (1970). The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: Chicago University Press.

Lachmann, L. M. (1996). The Market as an Economic Process. Oxford: Basil Blackwell.

Lasch, C. (1996). The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy. New York and London: W. W. Norton & Company.

Lindbeck, A. (1973). Uusvasemmiston taloudelliset opit. Porvoo: WSOY.

Lindblom, C. E. (2001). The Market System: What It Is, How It Work, and What to Make of It. New Haven & London: Yale University Press.

Little, I. M. D. (2002). Ethics, Economics, and Politics. Oxford: Oxford University Press.

Marston, L. (1987). Preparing for Privatization: A Decision-Maker's Checklist. In S. Hanke (ed.). Privatization and Development. International Center for Economic Growth. San Francisco: ICS Press.
March, James G. (1994). A Primer on Decision Making: How Decisions Happen. New York: The Free Press.
March, J. & Simon, H. (1993). Organizations. Cambridge, Massachusetts and Oxford: Blackwell Business.
McPherson, M. P. (1987). The Promise of Privatization. In S. H. Hanke (ed.). Privatization and Development. International Center for Economic Growth. San Francisco: ICS Press.
Micklethwait, J. & Woolridge, A. (2014). The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State. New York: The Penguin Press.
Mises, L. v (1966). Human Action: A Treatice on Economics. San Francisco: Fox & Wilkes.
Mises, L. v (1983). Bureaucracy. Center for Futures Education. Cedar Falls, IA.
Montin, S. (2011). Moderna kommuner. Malmö: Liber.
Noponen, M. (1992). Politiikka tutkimuksen kohteena. Juva: WSOY.
O'Driscoll, G. P., Jr. & Drizzo, M. J. (1996). The Economics of Time and Ignorance. London and New York: Routledge.
Olson, M. (1965). The Logic of Collective Action and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard Economic Studies.
Ostrom, V. & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices. In E.S. Savas (ed.). Alternatives for Delivering Public Svices. Colorado.
Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1997). Politiikan perusteet. Porvoo: WSOY.
Palmer, T. G. (2012). Hyvinvointivaltion murhenäytelmä. Teoksessa J. Korhonen (toim.). Hyvinvointivaltion murhenäytelmä: Kansalaisten itsepetos. Helsinki: Libera.
Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
Rhenman, E. (1975). Menestyvä yritys ja sen ympäristö. Tapiola: Weilin+Göös.
Riihinen, O. (1985). Social Policy and Post-Industrial Society in Social Policy and Post-Industrial Society. Helsinki: International Council on Social Welfare.
Shapiro, I. (2006). The State of Democratic Theory. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
Simon, H. (1983). Reason in Human Affairs. Stanford: Stanford University Press.
Sowell, T. (1987). A Conflict of Visions. New York: William Morrow.
Townley, B. (2008). Reason's Neglect: Rationality and Organizing. Oxford: Oxford University Press.

Vedung, E. (2000). Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
Wallin, J. & Ramirez, R. (2011). Prime Movers – tulevaisuuden tekijät. Porvoo: WSOY.
Weber, M. (1978). In G. Roth & C. Wittich (eds). Economy and Society. Berkley: University of California Press.

Johtopäätökset ja askeleita tulevaan

Pasi-Heikki Rannisto & Piia Tienhaara

Tämän kirjan "Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja" tavoitteena oli koota yhteen keskeisiä havaintoja ja johtopäätöksiä Tekes-rahoitteisesta "Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS)" -hankkeesta. Hankkeessa tarkasteltiin markkinoilla toimivien organisaatioiden ja eri toimijoiden toimintaa ja toimintalogiikoita sekä niiden vaikutuksia markkinoiden toimintaan ja sitä kautta sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Kirjan tekijöiden lähtökohtaa ja suhtautumista markkinoiden toimintaan voidaan kuvata sanoin "positiivinen uteliaisuus". Markkinoita ja niillä toimivien logiikoita lähdettiin tarkastelemaan ennakkoluulottomasti erilaisista lähtökohdista käsin. Loistavan mahdollisuuden tähän tarkasteluun toivat hankkeen partnereina ja osarahoittajina toimineet kaupungit, Jyväskylä, Tampere ja Turku, jotka tapaustutkimusten lisäksi tarjosivat linkin eri sidosryhmiinsä, kuten kunnan virkamiehiin, elinkeinopolitiikan toimijoihin ja ulkoisiin palveluntuottajiin, ja heidän kokemuksiinsa. Näiden empiiristen aineistojen ja aiemmasta kirjallisuudesta koottujen havaintojen avulla tutkimustehtävään saatiin laajasti näköaloja ja vastauksia.

Tutkimuksen edetessä vahvistui käsitys siitä, että markkinoiden tarkkailu palvelujen tuottamisen ja kehittämisen areenana herättää mielipiteitä. Tarkkailu voi olla lähtökohdiltaan positiivista, neutraalia tai kriittistäkin. Julkisuudessa kritiikki saa usein eniten ääntä. Osa poliitikoista ja tutkijoista esittää aivan perustellusti kysymyksen, miten markkinat vaikuttavat esimerkiksi perusarvoihin, kuten hyvinvointiin ja tasa-arvoon (vrt. Anttonen ym. 2012). Onkin näin huomattava, että julkisten palvelujen järjestämisen motiiveista osa liittyy vahvasti yhteiskuntapolitiikkaan (Jaakkola ym. 1994). ALIS-hankkeessa näkökulma ei kuitenkaan ollut yhteiskuntapoliittinen vaan kiinnitty-

nyt ajatukseen siitä, että palveluilla on saatava aikaan asiakasarvoa yksittäiselle asiakkaalle ja asukkaalle (Alford & O'Flynn 2009; Tuurnas 2016).

Tutkimuksen tekeminen muutosten aikana on haastavaa. Maailma ei pysähdy tutkittavaksi ja arvioitavaksi, vaan tilanteet muuttuvat myös tutkimuksen aikana. Maakunta- ja sote-uudistus muuttui hankkeen aikana etäisestä poliittisesta retoriikasta hapuilevaan suunnitteluun. Joitain päätöksiä on jo tehty ja ne näyttävät tukevan markkinoiden ja yritysten roolin kasvattamista. Hanke ja sen tutkimustulokset ovat tulleet ennennäkemättömän ajankohtaisiksi. Tässä mielessä on erikoista, että markkinoiden toimintaa sen paremmin kuin siellä olevia toimijoita ei juurikaan tutkita eikä tietoa kaikista toimijoista ole avoimesti saatavilla. Esimerkiksi Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät rekisteriä yksityisistä palveluntuottajista, mutta tietoa luovutetaan vain pyynnöstä ja maksua vastaan. Viralliset tilastotkaan eivät anna ajantasaista tietoa. Tuskin tiedon puute kertoo kuitenkaan tutkimusintressin vähyydestä, vaan takana ovat toisenlaiset rajoitteet tai intressit.

Markkinoiden luominen ja huoltaminen näyttäytyvät hankkeen osaprojektien näkökulmasta jokseenkin kimurantteina tehtävinä, joissa joudutaan tekemään valintoja – valintoja esimerkiksi siitä, kenen vastuulla palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat. Harisalon ja Ranniston artikkelissa pohdittiin erityisesti julkisen vallan, eli valtion ja kuntien, rooleja markkinoiden luomisessa ja huoltamisessa. On selvää, että jatkossakin on olemassa julkisia palveluja ja sellaista viranomaistoimintaa, joka on julkisen toimijan vastuulla. Olennaista kuitenkin tulevaisuudessa on, että palvelut, tuottavat ne kuka tahansa, aikaansaavat lisäarvoa niitä käyttävälle asiakkaalle. Myös asiakkaan rooli palvelujen ohjaamisessa ja tuottamisessa voi olla vahvempi, sillä vielä nykyään osassa palveluja lähdetään palvelujen rajoittamisesta ja kustannusten siirtämisestä arvon luomisen sijaan (vrt. Porter & Teisberg 2006).

Hankkeessa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan arvioida, että paikallisten markkinoiden luominen ja huoltaminen ovat kaupunkien strategioissa sekä elinkeinopoliittisessa retoriikassa vahvasti esillä. Kaikkien tutkimukseen osallistuneiden kaupunkien strategiadokumenteissa haetaan yhteistyötä ja toimivaa palvelujen tuottamista yhdessä yritysten ja muiden ulkopuolisten

toimijoiden kanssa. Kuitenkin elinkeinopuolen toimijat jättävät sote-palveluja tarjoavien yritysten kanssa tehtävän yhteistyön pääosin sosiaali- ja terveystoimen harteille. Poikkeuksena on Jyväskylä, jossa kehittämisyhtiö Jykes vastaa palvelusetelitoiminnan laajentamisesta yhdessä toimialan kanssa (ks. lisää Ranniston & Harisalon artikkelista).

Oletettavaa on, että tulevaisuuden elinvoimakunnassa palvelumarkkinoiden luomiseen ja sitä kautta koko kunnan elinvoiman vahvistamiseen kiinnitetään enemmänkin huomiota. Kuntien roolit ja toiminnot muuttuvat radikaalisti hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja hallinnoinnin poistuttua maakunta- ja sote-uudistusten myötä. Uusien elinvoimakuntien on aika ryhtyä rohkeasti sanoista tekoihin.

Palvelujen järjestäjät markkinoiden luojina ja huoltajina

Tulevaisuuden kunnalla ja varsinkin maakunnalla on suuret mahdollisuudet vaikuttaa siihen, miten sote-markkinat alueella toimivat. Tässä mielessä heillä on myös suuri vastuu. Ne voivat päätöksillään esimerkiksi luoda tai tuhota yritysten toimintamahdollisuuksia. Toisaalta ne voivat myös vaikuttaa palvelutoiminnan ja yritysten kehittymiseen esimerkiksi avaamalla toimintaansa innovaatioalustoiksi (vrt. Hämäläinen ym. 2014; Koskiaho 2008; Lith 2012; 2013).

Olennainen tekijä yritysten menestymiselle on hankintojen koko – näyttää siltä, että monelle pienelle palveluntuottajalle suuret hankinnat ovat riski. Tämä onkin merkittävä kysymys, mikäli halutaan ylläpitää palveluntuottajien suurta määrää ja näin varmistaa toimivat markkinat. Toisaalta on huomioitava, että pienet hankinnat sisältävät suhteellisesti suuremmat transaktiokustannukset ja suuret hankinnat mahdollistavat suurempien palvelukokonaisuuksien yhtäaikaisen tarkastelun. Kilpailuttamisen, sopimisen ja hallinnoimisen kulut kasvavat suhteessa tuotettuihin palveluihin. Hyötypuolella vastaavasti on moninainen palvelukirjo, kasvokkaat omistajat ja pienemmät markkinariskit. Myös neuvotteluasetelma on tilaajalla vahvempi, jos tarjoajia on paljon.

Vaikka kaupunkien hankintakäytännöissä on paljon kehitettävää, voidaan hankkeen tulosten perusteella todeta, että suuri osa yrityksistä pitää kuntia houkuttelevina kumppaneina (ks. lisää Tienhaara & Manka artikkelissa). Yhtä selkeä näkemys on, että tulevaisuudessa järjestäjät tulevat hankkimaan palveluja aikaisempaa enemmän perustuen niiden aikaansaamiin asiakasvaikutuksiin. Suoritusperusteisuuden ainakin osittaisella korvautumisella tulosperusteisuudella tulee olemaan vaikutuksia myös palvelutarjontaan.

Asiakkuus ja osallisuus

Kaupungeilla on jatkossakin mahdollisuus luoda puitteita markkinoiden toiminnalle ja asiakkaiden valinnoille. Kaupungistuminen on trendi, joka ei ole riippunut hyvinvointipalvelujen tarjonnasta, vaan ihmisten valinnasta hakeutua sellaisille alueille, jotka ovat kiinnostavia ja elinvoimaisia. Myöskään julkisen palvelun asiakkuutta ei tule kutistaa vain passiivisen kuluttajan rooliin, vaan myös asiakas on aktiivinen toimija yhdessä palveluja tuottavien ammattilaisten kanssa (ks. esim. Greve & Jespersen 1999; Ryan 2012). Asiakkaan elämää ymmärtävän kokonaiskuvan puuttuminen kuormittaa palvelujärjestelmää. Tarvitaan parempaa asiakasymmärrystä, jonka perusteella voidaan kehittää palveluprosesseja ja toimintalogiikoita asiakkaiden ongelmia ja tarpeita vastaaviksi (Stenvall & Virtanen 2012). Asiakkaat tekevät omia selkeitä valintoja omaan elämäänsä ja sen hallintaan liittyen. Tämäkin havainto tukee asiakkaiden mukaan ottamisen tärkeyttä palveluja järjestettäessä (engl. co-production). (Ks. lisää artikkelista Tuurnas, Kurkela & Rannisto.)

ALIS-hankkeen tapaustutkimuksissa esimerkiksi Jyväskylässä (ks. Rossin artikkeli, case Jyväskylä) asukkaiden osallistuminen oli aktiivista ja toive vieläkin aktiivisemmasta roolista oli selkeästi esillä. Sama ilmiö toistuu muussakin kehittämisessä. Ihmiset kaipaavat osallistumista ja sitä, että heitä kuunnellaan. Tyytyväisyyttä kaupunkien toimintaan luo mahdollisimman avoin ja aktiivinen vuorovaikutus asukkaiden kanssa.

Asiakaslähtöisyys on markkinoiden toiminnan mahdollistaja, sillä markkinat sen paremmin kuin julkiset palvelutkaan eivät toimi hallinnollisilla

päätöksillä. Palvelut toimivat asiakkaan kokemuksesta siitä, että hän saa palveluista arvoa, että häntä kohdellaan hyvin (vrt. Grönroos 2008; Vargo & Lusch 2008). Asiakas myös tekee itsenäisiä valintoja kokemustensa pohjalta. Koska oppiminen on oppilaan vastuulla, tervehtyminen potilaan vastuulla ja pärjääminen asiakkaan vastuulla, ovat työntekijät ja palvelujen järjestäjät resursseja asiakkaan arvonluonnille (vrt. Vargo & Lush 2004; Vargo & Morgan 2005; Vandermerwe 1996; Wikström 1996). Julkista palvelutuotantoa onkin alettu tarkastella viime aikoina uudella tavalla siirtyen tuotantolähtöisyydestä kohti palvelulähtöisyyttä. Tämä muuttaa tarkastelukulmaa myös sen suhteen, tarkastellaanko organisaatiorakennetta vai organisaatioiden välisiä suhteita ja palvelusysteemin tehokkuutta (vrt. Osborne & Strokosch 2013; Virtanen & Stenvall 2014).

Jatkossa kuntien onkin pystyttävä luomaan uusia tapoja pitää yhteyttä niin kuntalaisiin kuin alueensa palveluntuottajiin. Alueen kaikki toimijat, asukkaat, yritykset, yhdistykset ja palvelujen asiakkaat, on nähtävä mahdollisina yhteistyökumppaneina jo hyvissä ajoin ennen päätöksentekoa. Tässä kunnilla ja jatkossa myös maakunnilla on hankkeen tulosten perusteella kehittymisen paikka. Erityisen tärkeää tämä on maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä, jossa etäisyys palvelujen järjestäjän ja käyttäjän välillä kasvaa niin fyysisesti kuin organisatorisestikin. Elinvoimakunnan uusi rooli saattaakin olla toimia asukkaittensa edustajana ja vaikuttajana palvelujen järjestäjän suuntaan. On kuitenkin muistettava, että asiakkaat ovat erilaisia ja asiakkaiden tarpeet ja mielipiteet muuttuvat sekä kontekstisidonnaisesti että vuorovaikutuksen seurauksena. Tässä mielessä ihmisten kanssa toimiminen on aina kompleksista (ks. lisää Rossin artikkeli Turun Vamos-projektista) (Stacey & Griffin 2005; Stacey 2011).

Yksityiset palveluntuottajat kumppaneina

Hankkeen tulosten mukaan kuntien ulkoiset palveluntuottajat, yritykset, yhdistykset ja säätiöt, näkevät kunnat suurina vaikuttajina paikallisiin sote-markkinoihin (ks. lisää artikkelista Tienhaara & Manka). Kunnat nähdään

myös usein houkuttelevina kumppaneina suuren kysyntäpotentiaalin vuoksi; hieman tyypillisemmin suurten yritysten keskuudessa. Pienemmät yritykset katsovat toimivansa joustavasti markkinoilla täydentäen palvelukapeikkoja ja tarjoten joustavasti erityispalveluja tai tuottaen palveluja prosessien eri vaiheisiin. Suuret yritykset puolestaan tarjoavat vaihtoehtoa julkiselle palvelutuotannolle ja ovat valmiita ottamaan kokonaisvastuuta palvelutuotannosta. Erilaisilla ja erikokoisilla palveluntuottajilla onkin erilaiset tarpeet ja toimintaedellytykset, jotka on otettava palvelujen järjestämisessä huomioon.

Yksityiset palveluntuottajat kannattavat valtaosin markkinaehtoisuuden lisäämistä, ja jotkut jopa koko kilpailuttamisesta luopumista. Yhteinen toive niin palvelujen tilaajilla kuin tarjoajillakin näyttäisi olevan, että voimat keskitettäisiin asiakaslähtöisten palvelujen kehittämiseen verkostona. Samoin kumppanuuden ja siihen liittyvän vuoropuhelun vahvistaminen korostuu. Kumppanuus ja vuoropuhelu mahdollistavat kehittämisnäkökulman mukaan kytkemisen ja uudenlaisten osaamisten yhdistämiseen perustuvien palvelukokonaisuuksien synnyn. Olennaista on saada yhteistyö ja vuoropuhelu käyntiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ennen hankinnan käynnistämistä. Kumppanuus ei synny itsestään – se vaatii useiden elementtien huomioimista niin käytännöissä kuin palvelun järjestämisestä vastaavien ihmisten toiminnassa. (Ks. lisää artikkeleista Tienhaara & Manka ja Tienhaara, Tirronen & Rossi.)

Palveluntarjoajat ja -tuottajat eivät ole yksi asia, vaan ne eroavat toisistaan monien eri ominaisuuksien osalta. Kuntien ja jatkossa maakuntien on hyvä havaita tämä ja miettiä yrityksille erilaisia rooleja palveluprosesseissa. Myös asiakkaiden ohjausroolia palveluissa on mahdollista vahvistaa esimerkiksi palvelusetelillä tai henkilökohtaisella budjetoinnilla. Palvelusetelin käyttökelpoisuus nähtiinkin hyvänä erityisesti palveluissa, jotka ovat suoriteperusteisia ja hyviin tuotteistettavissa, kuten esimerkiksi hammashoito tai terapiakäynnit (asiasta lisää artikkelissa Rannisto & Harisalo). Jatkossa onkin tärkeää tunnistaa ne asiakasryhmät ja palvelut, joissa asiakas voi toimia itsenäisesti sekä vastaavasti ne palvelut ja asiakasryhmät, joissa tarvitaan tiivistä palveluohjausta.

Tulosperusteisuus palvelujen järjestämisessä ja hankinnassa

ALIS-hankkeen useassa osaprojektissa sivuttiin hankintoja, mutta syvällisemmin hankkeessa tutkittiin ja kehitettiin erityisesti tulosperusteista palvelujen järjestämistä ja hankintaa (Tirronen & Rannisto; Tienhaara, Tirronen & Rossi). Tulosperusteisessa hankinnassa palveluja tilaaja määrittelee tarkkojen suoritteiden sijaan tavoitteen siitä, millaisia vaikutuksia ja tuloksia palvelulla pitäisi olla. Näistä tavoitteista ja niihin pyrkimisen keinoista neuvotellaan hankintamenettelyn aikana palveluntarjoajien kanssa ja löydetään yhteinen näkemys.

Huolimatta siitä, että tulosperusteinen hankinta näyttäytyy hankkeen tulosten perusteella melkoisen raskaana ja työteliäänä kaikille osapuolille, niin siihen osallistuminen koetaan mielekkäänä ja arvokkaana kokemuksena. Tulosperusteinen hankinta ja siinä tyypillisesti hyödynnettävä neuvottelumenettely mahdollistavat sen, että palveluntarjoajat tulevat kuulluksi. Toisaalta tällainen menettely herättää pelkoa palveluinnovaatioiden ja liikeideoiden leviämisestä kilpailijoille tai tilaajan itse hyödynnettäväksi. Lisäksi hankinnan onnistuminen edellyttää kaikilta osapuolilta niin osaamista kuin myös rohkeutta kokeilla ja ottaa riskejä – hankintaa on myös osattava johtaa.

Tulosperusteista hankintaa tarkasteltiin ja kehitettiin edelleen loppuseminaarissa. Osallistujat nimesivät tulosperusteisen hankinnan keskeisiksi kehittämiskohteiksi asiakkaan mukaan ottaminen palveluhankintoihin, palvelujen kehittämisen mahdollisuuden ja rahoituksen sopimuskauden aikana, hankintaprosessien pilkkomisen hyötysykleihin sekä tarjouspyynnön rajaamisen ydinasioihin, jotta huomio kiinnittyy heti keskeisiin teemoihin ja kehittämiskohteisiin. Vaikka edelleen suurin osa palveluista hankitaan suoriteperusteisesti, niin sekä teoria (ks. artikkeli Tirronen & Rannisto) että Tampereen ja Turun tapaustutkimukset (ks. artikkelit Tienhaara, Tirronen & Rossi ja Rossi, case Turku) antavat uskoa siihen, että tulevaisuudessa palveluja hankitaan yhä enemmän tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen perustuen. Samalla kuitenkin huomiota on kiinnitettävä entistä enemmän vaikuttavuuden ja tu-

losten mittaamiseen. Mittaaminen ja siihen liittyvä osaaminen ovat tuloksiin ja vaikutuksiin perustuvissa toimintamalleissa keskeisiä haasteita.

Tulevaisuuden sote-palvelut kehittyvät ja muuttavat nykykäytäntöjä

ALIS-hankkeen kevään 2016 loppuseminaarissa ideoitiin hankkeen tulosten pohjalta sote-markkinoiden kehittymistä osana julkisesti järjestettyjä hyvinvointipalveluja. Tulevaisuuden palvelutuotantoa tarkasteltiin kolmesta näkökulmasta: asiakkaan, julkisten palveluntuottajien sekä yritysten ja järjestöjen näkökulmista.

Työpajan osallistujien mielestä kunnan elinvoima ja yhteisöt/yhteisöllisyys muuttuvat tulevaisuudessa tärkeiksi tekijöiksi palvelunkäyttäjien kannalta. Käsitys julkisista palveluista laajenee. Tämä näkyy erityisesti palveluketjujen tai palvelujärjestelmien tasolla. Yksityisten, järjestöjen ja perinteisten hyvinvointipalvelujen raja hämärtyy asiakkaan näkökulmasta; kaikkien näiden palveluntuottajien olemassaolo mittaa tyytyväisyyttä palveluihin. Hyöty asiakkaan näkökulmasta on määrittävämpi tekijä kuin se, kuka palvelun tuottaa.

Seminaarin työpajan osallistujien mukaan tulevaisuuden palvelut kehitetään asiakkaan lähtökohdista käsin. Tämä tarkoittaa eri asioita erilaisille käyttäjäryhmille. Esimerkiksi iäkkäille saavutettavuus on fyysistä, kun taas nuorille se voi tarkoittaa esimerkiksi verkkosovelluksia tai pelillisiä ratkaisuja. Myös tiedonkulku korostuu. Lisääntyvä tieto ja sen omistaminen vaikuttavat tulevaisuuden julkisiin palveluihin. Olennaista on ensinnäkin se, miten hyödyllinen tieto siivilöidään valtavasta ”Big datasta”. Toisaalta asiakkaan oman tiedon hyödyntäminen palveluissa korostuu. Kenellä on oikeus hyödyntää asiakkaan tietoa hänen edukseen? Voidaanko yhden järjestäjän mallissa kaikkialla kertyvä asiakkaan tieto yhdistää ja hyödyntää palvelun tuottamisessa?

Digitalisaatio tulee määrittämään tulevaisuuden palveluja, vaikuttaen erityisesti palveluntuottajien työhön. Loppuseminaarissa todettiin, että tämä puoli on vielä selkeästi vajaakäytöllä julkisissa palveluissa. Toisaalta palveluintegraatio ja toimivat palveluketjut muuttavat julkista palveluntuotantoa. Sek-

torikohtaisuus vähenee tai ehkä jopa häviää, kun palvelujen keskiöön nousee asiakas.

Yritysten ja järjestöjen palvelutuotannon mahdollisuuksien nähtiin liittyvän erityisesti asiakkaalle tarjottavaan valinnanvapauteen. Kun kansalaisten oma vastuu ja rahankäyttö lisääntyvät, tulee yrityksille ja järjestöille uusia mahdollisuuksia tarjota omia aatepohjaisiakin palveluja. Tämä muuttaa toimintamalleja ja lisää palvelujen vaikuttavuutta, mutta voi samalla aiheuttaa polarisoitumista alue- ja käyttäjäryhmäkysymyksenä. Olennaista on palveluprosessien hallinta, erityisesti toimivien hoitoketjujen kautta. Nähtäväksi jää kuitenkin, seuraako jatkossa raha aidosti asiakasta vai ovatko kriteerit ennalta määrättyjä (esimerkkinä henkilökohtainen budjetti vs. palveluseteli). Tämä kysymys on olennainen myös yritysten ja järjestöjen roolin kannalta. Näköpiirissä onkin paljon erilaisia tavoitteita, toiveita ja myös ristiriitoja.

Paljon kysymyksiä jatkotutkimukselle

Aineiston keräämisen yhteydessä toistui usein näkemys, jonka mukaan erilaisia palveluntuottajia voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla vain, jos myös asiakkaat segmentoidaan palvelutarpeeseensa perustuen. Segmentoinnilla on suuri merkitys myös asiakkaan valinnan vapautta määriteltäessä. Vaikuttaa siltä, että asiakasohjauksen ja valinnanvapauden yhdistämisessä on jatkossakin paljon pohdittavaa. Asiakassegmentointia on kuitenkin syytä peilata suhteessa yksittäisen käyttäjäasiakkaan tarpeiden tunnistamiseen, jota erityisesti palvelumuotoilun menetelmissä painotetaan. Asiakassegmentoinnista, eri asiakasryhmien palvelutarpeista ja sote-integraation hyödyllisyydestä saatiin riittävästi esiymmärrystä jatkotutkimuksen pohjaksi, mutta varsinaisia johtopäätöksiä ei voida kerätyn aineiston perusteella tehdä.

Digitalisaation, Big datan ja digitaalisten palvelumuotojen hyödyntäminen on monessakin mielessä varsin alkuvaiheessa. Digitaalisten välineiden ja palvelujen hyödyntämisen kokemus puuttuu yhtä lailla palvelujen tuottajilta kuin asiakkailtakin. Big datan hyödyntäminen palveluohjauksen, palvelujen asiakasvaikuttavuuden arvioinnissa ja mittaamisessa on Suomessa vasta lapsen

kengissä. Näistä digitalisaatioon liittyvistä teemoista on Suomessa meneillään useita tutkimuksia, mutta lisää kaivataan erityisesti sote-palvelujen, asiakkuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusten alueille.

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä on päätetty yhtiöittää palvelutuotanto keskeisiltä osiltaan. Sote-uudistuksen kysymykset järjestämisvastuusta ja valinnanvapaudesta mullistavat käsityksen julkisesta palveluntuotannosta. Tätä kautta kysymys esimerkiksi hankinnasta on mielenkiintoinen. Jos tulevaisuudessa valinnanvapaus toteutuu täydellisenä, ei hankintaa enää periaatteessa tarvita lainkaan. Vastuu "hankinnasta" siirtyy asiakkaille. Tämä lisää kuitenkin odotuksia asiakkaan osaamisesta ja ymmärryksestä – onko asiakkaalla todellisuudessa valmiuksia tarvitsemiansa palvelujen vertailuun tai arviointiin?

Myös valinnanvapauden kriteerit puhuttavat: luovatko julkiset palveluntuottajat yleiset kriteerit palveluille, vai ohjataanko asiakasta esimerkiksi niin sanotun "case managerin" avulla? On toki selvää, että aina on myös sellaisia palvelujen tarvitsijoita, jotka eivät itsenäiseen valintaan kykene. Jatkotutkimuksella on siis selvitettävä, miten yhdistää asiakkaan itsemääräämisoikeus, valinnanvapaus ja riittävän tehokas palveluohjaus, erityisesti palvelujen suurkäyttäjien osalta. Vastaavasti on selvitettävä, millaiset palvelutarpeet ja asiakkuudet voidaan vapauttaa tekemään itsenäisiä palveluvalintoja julkisissa palveluissa. Tässäkin eri toimijoiden tavoitteet ja toiveet lienevät ristiriidassa keskenään.

Lopuksi – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja markkinoilla

Hankkeen ja tämän kirjan kirjoittamisen aikana on tapahtunut huomattava asennemuutos kehittämis- ja uudistusmyönteiseen suuntaan. Yritysten, yhteisöjen ja asiakkaiden merkittävämpi rooli palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä nähdään aikaisempaa selkeämmin mahdollisuutena. Suurimmat vastakkainasettelut on saatu haudattua. Siinä missä vielä hankkeen alkuaikoina toinen poliittinen äärilaita syytti toista asiakkaan heitteillejätöstä ja toinen kaikkien palveluntarvitsijoiden yliholhoamisesta, on keskustelu maltillistu-

nut. Olennaista onkin huomata, että sen paremmin markkinat, siellä toimivat yritykset, yhdistykset tai säätiöt kuin kaupungit tai asiakkaatkaan eivät ole aina samanlaisia. Palveluja on perustellusti mahdollista luoda erilaisista lähtökohdista ja erilaisin menetelmin. Ahtaat poliittiset tavoitteet, tulkinnat ja tasa-arvon määrittelyt sekä niiden pohjalta laaditut normit haittaavat palvelujen asiakaslähtöistä kehittämistä ja tehokasta palvelutuotantoa.

Tulevien uudistusten onnistumisen edellytys on uudenlainen ajattelu ja roolitus niin asiakkaiden, yritysten, kolmannen sektorin kuin julkisen palvelutuotannonkin osalta. Markkinoita hyödyntämällä voidaan tuottaa hyviä ja tehokkaita ratkaisuja suurelle osalle asiakkaista. Silti myös julkiselle palvelutuotannolle ja asiakasohjaukselle on tarve. Palvelutuotannon tehokkuutta ei pystytä kasvattamaan pelkällä suuruuden ekonomialla keräämällä palveluntuottajia yhteen ja samaan organisaatioon. Niin palvelujen luonteessa kuin myös asiakkaiden palvelutarpeissa on eroja ja ne kutsuvat valitsemaan erilaisia tuotantoratkaisuja.

Organisaatiot eivät myöskään ole palvelujen asiakaslähtöisessä tuottamisessa itseisarvoja vaan välineitä. Tuotantoratkaisujen ja organisaatiorakenteiden pohtimiseen tarvitaan niin politiikan kuin myös akateemisen yhteisön näkemyksiä. Mielekästä olisi antaa myös palvelunkäyttäjille ja asiakkaille ääni, vaikka etukäteen voidaankin tiedostaa kansalaisten muutosvastarinta. Muistettava on myös, että palveluilla ja niiden tuotantotavoilla ja sijoituspaikoilla on eri toimijoille myös symbolisia merkityksiä. Kokonaisuudessa ei ole kyse pelkästään rationaalisista ratkaisuista. Jokaisella taholla on ratkaisussaan mukana myös oma subjektiivinen tai poliittinen näkemyksensä, jolloin ihmiset eivät lähtökohtaisesti aina halua uudistuksia, vaikka ne olisivat heille itselleen hyödyllisiä. Voidaankin nähdä, että markkinoiden luomisessa, huoltamisessa ja hyödyntämisessä on paljon johtamishaasteita. Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutusvaiheessa uudistusmyönteisyys, asetetut tavoitteet, tahto ja johtaminen aikanaan punnitaan. Hyvällä johtamisella tavoitteiden ja toiveiden esittäjien väliset ristiriidat saadaan ratkottua.

Lähteet

Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. International Journal of Public Administration, 32 (3–4), 171–191.

Anttonen, A., Häikiö, L. & Valokivi, H. (2012). Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoitovastuu. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 19–46.

Greve, C. & Jespersen, P. K. (1999). New Public Management and its critics: Alternative roads to flexible service delivery to citizens? In L. Roudan (ed.). Citizens and the new governance: Beyond New Public Management: EGPA Yearbook. Amsterdam: IOS Press.

Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: who creates value? And who co-creates? European Business Review Vol. 20 No. 4.

Gummesson, E. (1991). Qualitative Methods in Management Research. Newbury Park, California: Sage Publications.

Hämäläinen, P., Lanne, M., Jännes, J., Hanski, J., Rytkönen, A. & Reisbacka, A. (2014). Ikäihmisten tarvelähtöisten palvelujen kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva-loppuraportti. VTT Technology 155.

Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (1994). Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki.

Koskiaho, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Lith, P. (2012). Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. Elinkeino- ja innovaatio-osasto 22.5.2012. TEM raportteja 18/2012.

Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ. 30.9.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013.

Osborne, S. P. & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. British Journal of Management, 24(S1), 31–S47.
Porter, M. & Teisberg, E. (2006). Redefining Health Care: Creating Value-Based Competititon on Results. Boston: Harvard Business School Press.
Ryan, B. (2012). Co-production: Option or obligation? Australian Journal of Public Administration, 71(3), 314–324.
Stacey, R. (2011). Strategic Management and Organizational Dynamics. The Challenge of Complexity. Gosport: Pearson Education Limited.
Stacey, R. D. & Griffin, D. (eds) (2005). A Complexity Perspective on Researching Organizations – Taking Experience Seriously. London: Routledge.
Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.
Tuurnas, S. (2016). The Professional Side of Co-Production. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Tampere: Tampere University Press.
Vandermerwe, S. (1996). Becoming a customer ”owning” company. Long Range Planning. Vol. 29, No. 6, 770–782.
Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. Journal of marketing, 68(1), 1–17.
Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service dominant logic: continuing the evolution. Journal of the Academy of Marketing Science. Vol. 36 No.1.
Vargo, A. & Morgan, F. (2005). Services in society and academic thought: an historical analysis. Journal of Macromarketing. Vol. 25, No.1.
Wikström, S. (1996). Value creation by company-consumer interaction. Journal of Marketing Management. 12(5), 359–374.
Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond: New Public Management's unfinished trajectory? International Journal of Leadership in Public Services, 10(2), 91–107.

Kirjoittajat

Risto Harisalo on Tampereen yliopiston hallintotieteen emeritusprofessori, joka on tutkinut erityisesti julkisen hallinnon uudistumista, julkisten palvelujen kehittämistä ja innovatiivisuutta. Hän on myös johtava klassisen liberalismin asiantuntija Suomessa.

Kaisa Kurkela, YTM, on kunnallispolitiikan oppiaineen jatko-opiskelija Tampereen yliopistossa. Kurkela työstää parhaillaan väitöskirjaa, joka käsittelee kansalaisten osallistumista näkökulmana erityisesti kokemuksellisen tiedon rooli ja sen sijoittuminen kuntaorganisaation prosesseihin. Päivätyönään Kurkela työskentelee tällä hetkellä Vantaan kaupungilla asukasosallistumisen parissa aluekoordinaattorina.

Mikko Manka, FM, on toiminut projektipäällikkönä Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergosissa erilaisten tutkimus- ja kehitysprojektien parissa vuodesta 2008. Hänen erityisalaansa ovat etenkin matkailuun liittyvät tutkimukset.

Pasi-Heikki Rannisto, tutkimusjohtaja, dosentti, toimii Tampereen yliopistossa johtamista ja toimintaa sekä uusia palvelutuotantomuotoja ja prosesseja kehittävässä tutkimus- ja kehittämistyössä. Hän on toiminut viimeiset 20 vuotta erilaisissa yritysten ja kaupunkien kehityshankkeissa. ALIS-hankkeessa Rannisto toimi projektijohtajana ja tutkijana.

Paula Rossi, HM (erityisesti johtamisen psykologia), työskentelee Tampereen yliopistossa hallintotieteen yliopisto-opettajana. Hänen tuleva väitöskirjansa käsittelee koettujen konfliktien merkitystä erityisesti julkisten palvelujen johtamisessa ja kehittämisessä. Kiinnostuksen kohteina Rossilla ovat mm. joh-

tajuuteen ja vuorovaikutukseen liittyvät teemat, kompleksisuusteoreettisen ajattelun kautta tarkasteltuna.

Piia Tienhaara, HM, on työskennellyt vuosia Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa erilaisissa tutkimus-, kehitys-, koulutus- ja arviointihankkeissa. Hänen tuleva väitöskirjansa käsittelee kumppanuutta julkisten sote-palvelujen järjestämisessä. Tienhaaran erityisosaamisalueita ovat mm. laadun- ja projektinhallinta sekä palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen. ALIS-hankkeessa hän toimi tutkijana.

Anniina Tirronen, HM, toimii ikäihmisten palvelujen tilaajapäällikkönä Tampereen kaupungin hyvinvoinnin palvelualueella. Hän on hallintotieteen jatko-opiskelija Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa tutkimusaiheenaan tulosperusteinen palvelujen järjestäminen.

Sanna Tuurnas, HT, toimii kunta- ja aluejohtamisen yliopistonlehtorina Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa. Hän väitteli tohtoriksi toukokuussa 2016 julkisten palvelujen yhteistuotannosta ammattilaisten näkökulmasta. Tuurnaksen muita viimeaikaisia tutkimusaiheita ovat olleet julkisen palvelujärjestelmien uudistaminen, verkostot sekä julkinen arvo. Lisäksi Tuurnas toimii mm. IIAS Study Group on Citizen Co-production -verkostossa sekä Kunnallistieteellisen aikakauskirjan toimitussihteerinä.

Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja

Julkisten palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tavat ovat olleet melkoisessa turbulenssissa viime aikoina. Tulevaisuuden maakunta- ja sote-uudistus jatkaa muutoksen aikaa ja voimistaa aikaisemmin alkanutta kehitystä ottamalla asiakkaat, yksityiset toimijat ja markkinat mukaan palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen.

Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS) -hankkeen tavoitteena oli laajentaa ymmärrystä sosiaali- ja terveysmarkkinoiden toiminnasta sekä markkinoilla toimivien motiiveista, tarpeista ja toimintalogiikoista. Tekesin osana Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa -ohjelmaa rahoittamassa hankkeessa kohdekaupunkeina olivat Jyväskylä, Tampere ja Turku.

Hanke ei olisi voinut osua parempaan ajankohtaan. Nyt jos koskaan on tarvetta tiedolle, joka käsittelee julkishallinnon roolia, toimintaa ja suhdetta markkinoihin yleisesti sekä palvelujen järjestämisen ja hankinnan tapoja, eli suhdetta yrityksiin ja asiakkaisiin erityisesti.

Tämä teos kokoaa yhteen ALIS-hankkeen keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Kirja jakaantuu neljään osakokonaisuuteen, jotka koostuvat itsenäisistä tieteellisistä artikkeleista. Ensimmäinen osa käsittelee kuntia sote-markkinoiden toimijoina ja hahmottelee uuden elinvoimakunnan toimintamallia. Toinen osa avaa osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden teemoja osana palvelujen kehittämistä. Kolmannessa osassa tarkastellaan hankintoja ja erityisesti tulosperusteista hankintaa, joka on verraten uusi palvelujen hankintatapa. Neljäs osa haastaa lukijaa markkinoiden laajempaan tarkasteluun astetta filosofisemmin ja liberalistisemmin.

Kokonaisuudessaan teos tarjoaa monipuolisen näkymän sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä -markkinoihin – markkinoihin, joilla erilaisten toimijoiden tavoitteet ja toiveet esiintyvät ajoittaisessa harmoniassa ja toisinaan ristiriidassakin.